



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2016 r.

Sygn. akt K 28/15

BAS-WPTK-2215/15

| | |
|-------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA | |
| wpl. dnia | 21. 04. 2016 |
| L.dz. | L. zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 82 ust. 2 w związku z art. 56 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 października 2015 r. (sygn. akt K 28/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 § 2 zdanie 2 w związku z art. 6 § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) **jest zgodny** z art. 32 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Uwagi formalnoprawne

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że przedmiotem analizy w niniejszym stanowisku może być tylko ta część wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca), która dotyczy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.; dalej: k.k.w. lub kodeks karny wykonawczy). W stanowisku muszą natomiast zostać pominięte kwestie związane z uczynieniem przez RPO przedmiotem kontroli także rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 647). Sejm nie jest bowiem organem, który wydał ten ostatni akt prawny – zob. art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293).

II. Przedmiot kontroli

1. Wnioskodawca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 6 § 2 zdanie 2 oraz art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w.

Artykuł 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. stanowi: „Skazany, składając wniosek, skargę lub prośbę, jest obowiązany do uzasadnienia zawartych w niej żądań w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów”.

Z kolei art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. brzmi: „Jeżeli wniosek, skarga lub prośba [...] 2) zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, 3) nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie – właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania”.

2. W *petitum* wniosku RPO kwestionowane przepisy nie zostały ujęte w relacji związkowej. Jednakże uzasadnienie tego wniosku nie pozostawia wątpliwości, że w istocie w niniejszej sprawie chodzi właśnie o taką relację. Wszak konstytucyjne zastrzeżenia RPO dotyczą, o czym będzie jeszcze szerzej mowa, nadmiernego sformalizowania procedury inicjowanej wnioskiem, skargą lub prośbą skazanego, mającego wynikać z art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w., połączonego z rygoryzmem mającym polegać na pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, o czym mowa w art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. W związku z tym Sejm przyjmuje, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 6 § 2 zdanie 2 w związku z art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w.

III. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca zarzuca, że art. 6 § 2 zdanie 2 oraz art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. są niezgodne z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stawiając taki zarzut, RPO wychodzi z założenia, że kwestionowane przepisy są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów zawartych w dziale VIII („Skargi i wnioski”) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego). Podkreśla przy tym, że przepisy działu VIII k.p.a., zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a., służą realizacji, zagwarantowanego każdemu w Konstytucji, prawa do składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych.

U podstaw zastrzeżeń konstytucyjnych wnioskodawcy leży jego przekonanie o nadmiernym formalizmie, jakim dotknięte są kwestionowane regulacje. Krytycznie odnosi się on zwłaszcza do „sformułowanego przez ustawodawcę w art. 6 § 2 k.k.w. warunku, aby skazany uzasadnił zawarte w skardze (prośbie, wniosku) żądanie w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności, aby dołączył odpowiednie dokumenty”. W ocenie RPO, wymaganie „uzasadnienia skargi (prośby, wniosku)” i „dołączenia odpowiednich dokumentów” nazbyt „formalizuje postępowanie skargowe”, zwłaszcza że – z mocy art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. – „uchybienie tym rygorom formalnym powoduje [...], że skarga (wniosek, prośba) pozostanie bez rozpoznania”. Tymczasem, w opinii wnioskodawcy, „skarga w polskim systemie

prawnym stanowi odformalizowany środek ochrony interesów jednostki”, czego potwierdzeniem ma być treść art. 227 k.p.a., który „nie wprowadza jakichkolwiek rygorów formalnych, jakim powinna odpowiadać skarga”. Wnioskodawca stwierdza przy tym, że: „Wolą ustawodawcy było bowiem zapewnienie szerokiej dostępności skargi właśnie poprzez zminimalizowanie wymagań odnośnie jej formy”.

Ponadto RPO krytycznie odnosi się do art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. przez to, że „bez rozpoznania pozostanie skarga (wniosek, prośba), która co prawda w sposób nie budzący żadnych wątpliwości określa przedmiot żądania, lecz zawiera równocześnie wyrazy lub zwroty powszechnie uznane za obelżywe lub wulgarne lub gwarę przestępców”.

Powyższe wiedzie RPO do wniosku, że art. 6 § 2 zdanie 2 oraz art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. „w istotny sposób ograniczają prawa osób skazanych do złożenia i rozpoznania skargi (wniosku, prośby) w stosunku do powszechnego prawa w tym zakresie”. Wnioskodawca uważa jednocześnie, że takie ograniczenia prawa wynikającego z art. 63 Konstytucji nie spełniają „kryterium konieczności w demokratycznym państwie prawnym ze względu na potrzebę ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

Ściśle już w odniesieniu do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa RPO podnosi, że wynikające z art. 63 ustawy zasadniczej konstytucyjne prawo do skargi ma charakter niesformalizowany, co – w jego ocenie – jest respektowane przez ustawodawcę, „o czym świadczą ogólne zasady dotyczące rozpoznawania skarg i wniosków określone w k.p.a.”. Tymczasem, jak wywodzi dalej wnioskodawca, „w stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie, ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) w postaci uzasadnienia żądań oraz używania poprawnego języka”. W takim stanie rzeczy, w ocenie RPO, „w tym [...] zakresie doszło do odstępstwa od zasady równego traktowania”, które to odstępstwo „nie posiada [...] dostatecznego uzasadnienia”. Zastrzeżenia wnioskodawcy budzi zwłaszcza to, że „skarga kierowana w imieniu skazanego przez inną osobę do organu wykonującego orzeczenie nie jest objęta rygorami wynikającymi z kwestionowanych przepisów”, a także, że rygory te nie mają zastosowania do skargi skazanego kierowanej do „innych organów władzy publicznej niż organy wykonujące orzeczenie”.

Powyższe okoliczności, jak podnosi RPO, czynią art. 6 § 2 zdanie 2 oraz art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. niezgodnymi z art. 32 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1 ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”). Zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem: „[...] wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...] takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania [...]” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego

różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Zgodnie z art. 63 Konstytucji: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

W przytoczonym przepisie unormowano prawo podmiotowe do występowania do organów władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej), jak również do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, z petycjami, wnioskami i skargami, co może mieć miejsce zarówno w interesie publicznym, jak i w interesie indywidualnym występującego lub innej osoby, ale za jej zgodą. Użycie w art. 63 Konstytucji słowa „każdy” nie pozostawia wątpliwości, że unormowane w tym przepisie prawo podmiotowe przysługuje każdemu człowiekowi. Nie ma tu znaczenia m.in. jego obywatelstwo, wiek, jak również – co szczególnie istotne w niniejszej sprawie – skazanie za popełnienie czynu zabronionego i odbywanie kary.

Użyte w art. 63 Konstytucji pojęcia petycji, wniosku i skargi odnoszą się do wystąpień o różnym charakterze, chociaż ich precyzyjne rozgraniczenie nie wydaje się być w pełni możliwe. Najogólniej rzecz ujmując można wskazać, choć nie jest to stanowisko bezsporne, że petycja, w odróżnieniu od wniosku i skargi, ma charakter zbiorowy i składana jest w imieniu grupy podmiotów. Z kolei różnicy między wnioskiem a skargą, jako wystąpieniami o charakterze indywidualnym, można dopatrywać się w tym, że skarga jest wskazaniem na występującą nieprawidłowość, zaś wniosek skierowany jest w przyszłość i zawiera propozycję podjęcia określonych działań (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 63, s. 4-5; a także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012,

komentarz do art. 63, nb. 2, 4-6; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86). Do zasygnalizowanych różnic zachodzących między petycją, wnioskiem i skargą nie należy jednak przywiązywać nadmiernego znaczenia, wszak w art. 63 Konstytucji nie chodzi o prawo podmiotowe do występowania ze ściśle określonym i zdefiniowanym środkiem prawnym. Wręcz przeciwnie przez pojęcia petycji, wniosku i skargi należy rozumieć „wszelkie wystąpienia, niezależnie od ich przedmiotu i celu” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 63, s. 3-4). Należy jednak zaznaczyć, że – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – ujęte w art. 63 Konstytucji tzw. prawo petycji „nie obejmuje [...] możliwości inicjowania postępowań sądowych” (wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03).

Artykuł 63 Konstytucji w zdaniu 2 wyraźnie stanowi, że: „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Oznacza to, po pierwsze, nałożenie na ustawodawcę zwykłego obowiązku uregulowania na poziomie ustawowym trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg. Po drugie zaś, takie uregulowanie ustawowe powinno być ograniczone do określenia trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg (w tym m.in. określenia wymaganej formy takich wystąpień), a zatem jego przedmiotem nie powinno być w szczególności zawężenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu konstytucyjnego prawa z art. 63 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że owo konstytucyjne prawo nie może być limitowane na zasadach art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 63, s. 10-11; J. Michalska, *Petycja jako instrument kontroli społecznej* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 56; M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 275-276; A. Preisner, P. Kuczma, *Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 418).

3. Jak już zasygnalizowano wyżej, prawo określone w art. 63 Konstytucji nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczaniu na zasadach art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa

forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

V. Analiza zgodności

1. Artykuł 6 k.k.w. normuje dwie kategorie inicjatyw skazanego. Pierwsza z nich, ujęta w art. 6 § 1 k.k.w., polega na składaniu wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem, co połączone jest z przyznaniem skazanemu prawa do brania udziału w tym postępowaniu w charakterze strony oraz prawa do wnoszenia, w wypadkach przewidzianych w ustawie, zażaleń na postanowienia wydane w postępowaniu wykonawczym. Z kolei druga, ujęta w art. 6 § 2 k.k.w., polega na składaniu wniosków, skarg i próśb do organów wykonujących orzeczenie, co powiązane jest z wymogiem uzasadnienia zawartych tam żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, a w szczególności dołączenia odpowiednich dokumentów.

Zestawienie art. 6 § 1 k.k.w., w którym mowa o składaniu wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem, z art. 6 § 2 k.k.w., gdzie stanowi się o składaniu wniosków, skarg i próśb do organów wykonujących orzeczenie, wiedzie do konkluzji, że drugi z tych przepisów nie dotyczy wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem. Tym samym w art. 6 § 2 k.k.w. chodzi o różnego rodzaju wnioski, skargi i prośby, które skazany może składać do organów wykonujących orzeczenie, za wyjątkiem wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem. Ujmując rzecz szczegółowiej należy stwierdzić, że art. 6 § 2 k.k.w. odnosi się do skarg i próśb kierowanych przez skazanego do jakichkolwiek organów wykonujących orzeczenie, a więc – zgodnie z art. 2 k.k.w., który zawiera otwarty katalog organów postępowania wykonawczego – zwłaszcza do: sądu pierwszej instancji lub innego sądu równorzędnego; sądu penitencjarnego; prezesa sądu lub upoważnionego

sędziego; sędziego penitencjarnego; dyrektora zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektora okręgowego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej albo osoby kierującej innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisji penitencjarnej; sądowego kuratora zawodowego oraz kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej; sądowego lub administracyjnego organu egzekucyjnego; urzędu skarbowego; odpowiedniego terenowego organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Ponadto zaś art. 6 § 2 k.k.w. odnosi się do wniosków kierowanych przez skazanego do wskazanych wyżej organów wykonujących orzeczenie, o ile nie są to wnioski o wszczęcie postępowania przed sądem (zob. T. Kalisz, *Skarga skazanego w kodeksie karnym wykonawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 5, s. 94-95; J. Lachowski [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2015, komentarz do art. 6, nb. 19).

Mając jednocześnie na uwadze płynność różnic między wnioskiem, skargą i prośbą, można stwierdzić, że w art. 6 § 2 k.k.w. chodzi o wszystkie te inicjatywy skazanego, które nie służą wszczęciu postępowania, w tym incydentalnego, przed sądem. Postępowanie przed sądem wszczynane jest zaś przy m.in. odroczeniu i odwołaniu odroczenia wykonania kary, udzieleniu przerwy i odwołaniu przerwy w wykonywaniu kary, warunkowym zwolnieniu z wykonywania kary i odwołaniu tego warunkowego zwolnienia, rozłożeniu grzywny na raty i odwołaniu rozłożenia grzywny na raty, umorzeniu grzywny, rozstrzygnięciu wątpliwości co do wykonania orzeczenia lub obliczania kary, zamianie grzywny na pracę społecznie użyteczną, zarządzeniu wykonania kary zastępczej, umorzeniu lub zawieszeniu postępowania wykonawczego, zmianie określonego w wyroku rodzaju i typu zakładu karnego. Wydaje się zatem uzasadnione stwierdzenie, że na gruncie art. 6 § 2 k.k.w. będzie chodziło o sprawy mniejszej wagi, niedotykające istoty postępowania wykonawczego i niewymagające wydania orzeczenia sądowego. W praktyce będą to głównie różnego rodzaju wystąpienia skazanego do innych niż sąd organów wykonujących orzeczenie (por. J. Lachowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 6, nb. 19, który uważa, że: „Przepis art. 6 § 2 k.k.w. odnosi się do wniosków składanych do innych organów postępowania niż sąd”; K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 6, teza 2, zdaniem którego art. 6 § 2 k.k.w. odnosi się do pozycji skazanego w postępowaniu przed innymi organami niż sąd), w szczególności zaś wystąpienia do organów bezpośrednio wykonujących

orzeczenie w przedmiocie bieżących problemów związanych z przebiegiem wykonania kary (zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 6, teza 10 oraz przywołana tam literatura). Przykładowo może to być kierowana do dyrektora zakładu karnego skarga na postępowanie funkcjonariusza Służby Więziennej, czy też prośba dotycząca posiłków podawanych osadzonemu.

2. Artykuł 6 § 2 k.k.w. w zdaniu 1, które brzmi: „Skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie”, potwierdza na poziomie ustawowym konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg, o jakim mowa w art. 63 ustawy zasadniczej (w doktrynie prawa karnego wykonawczego prezentowane jest stanowisko, iż art. 6 § 2 k.k.w. stanowi rozwinięcie uregulowania z art. 63 Konstytucji – zob. J. Lachowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 6, nb. 8). Przy czym potwierdzenie to, z uwagi na specyfikę materii regulowanej w kodeksie karnym wykonawczym, odnosi się wyłącznie do skazanego i to w jego relacji z organami wykonującymi orzeczenie.

Wymaga przy tym podkreślenia, że ograniczenie się w art. 6 § 2 zdanie 1 k.k.w. do wystąpień skazanego do organów wykonujących orzeczenie nie może być traktowane jako limitacja szerzej ujętego prawa konstytucyjnego z art. 63 Konstytucji, które dotyczy wystąpień do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Należy wszak mieć na uwadze, że skazany w zakresie wystąpień nieobjętych normowaniem art. 6 § 2 zdanie 1 k.k.w., a więc wystąpień do innych podmiotów niż organy wykonujące orzeczenie, może korzystać z ogólnego prawa do składania skarg i wniosków, zagwarantowanego przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (art. 221 i nast.) – zob. np. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 91-92, który w tym kontekście zasadnie zauważa, że „przepisy procedury administracyjnej znajdują zastosowanie, o ile dane kwestie nie zostały rozstrzygnięte przepisami k.k.w. oraz aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie k.k.w.”.

3. Artykuł 6 k.k.w., potwierdzając na poziomie ustawowym konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 ustawy zasadniczej), jednocześnie określa elementy proceduralne, które dotyczą trybu rozpatrywania tych

wystąpień. Tymczasem, jak już była o tym mowa, art. 63 Konstytucji w zdaniu 2 wyraźnie stanowi, że: „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Rzeczony element proceduralny, który stał się w niniejszej sprawie przedmiotem zastrzeżeń konstytucyjnych wnioskodawcy, ma następującą postać.

Po pierwsze, nałożonego na skazanego, składającego wniosek, skargę lub prośbę, obowiązku uzasadnienia zawartych w tych wystąpieniach żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, co ma w szczególności polegać na dołączeniu odpowiednich dokumentów (art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w.). Przy czym uchybienie temu obowiązkowi i wystąpienie z wnioskiem, skargą lub prośbą, które nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, daje organowi podstawę o charakterze fakultatywnym do pozostawienia wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania (art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w.).

Po drugie, nałożonego na skazanego obowiązku nieużywania w składanym wniosku, skardze lub prośbie wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców, pod rygorem możliwości pozostawienia przez organ takiego wystąpienia bez rozpoznania (art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w.). Artykuł 6 § 3 pkt 2 k.k.w. należy widzieć w związku z treścią art. 116a pkt 2 k.k.w., który stanowi, że osadzonemu w zakładzie karnym „skazanemu nie wolno [...] posługiwać się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców”.

4. Zaprezentowane powyżej rozwiązania stanowią, jak już wskazano, rygory proceduralne, które dotyczą trybu rozpatrywania wniosków, skarg i próśb skazanych i jako takie są realizacją art. 63 zdanie 2 Konstytucji, przewidującego że: „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa” (analogicznie, jak się zdaje, T. Kalisz, *Skarga...*, s. 93, który traktuje art. 6 § 2 i 3 k.k.w. jako ustawowy opis „trybu skargowego”). Rygory te odnoszą się wyłącznie do zawartości składanych przez skazanych wniosków, skarg i próśb (uzasadnienie żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, nieużywanie wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców). Taki ich kształt nie pozwala uznać, że mamy tu do czynienia z zawężeniem podmiotowego lub przedmiotowego zakresu konstytucyjnego prawa z art. 63 ustawy zasadniczej. Nie ma tu przecież miejsca ograniczenie prawa do złożenia wniosku, skargi lub prośby tylko do określonych

kategorii skazanych, a ponadto każdy skazany, który zdecyduje się na wystąpienie z wnioskiem, skargą lub prośbą, obowiązany jest spełnić kwestionowane przez RPO rygory proceduralne. Nie następuje tu również żadne zawężenie przedmiotowe, gdyż rzeczony rygor proceduralny nie limitują spraw, czy też zagadnień, których może dotyczyć wnioski, skarga lub prośba skazanego (stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie prawa karnego wykonawczego, gdzie stwierdza się, że kodeks karny wykonawczy w ogóle nie konkretyzuje przedmiotu wniosku, skargi lub prośby, co skłania do odwoływania się w tym zakresie do kodeksu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza jego art. 227, który na zasadzie egzemplifikacji wskazuje, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw – zob. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 93).

5. Rozwiązania przyjęte w kwestionowanych przez RPO przepisach mogą być oczywiście uznane za pewne utrudnienia dla skazanych, którzy chcą wystąpić do organów wykonujących orzeczenie z wnioskiem, skargą lub prośbą. Nie sposób jednak przyjąć, że są to utrudnienia niezasadne lub nadmierne.

6. Gdy idzie o *ratio legis* rozwiązań przyjętych w art. 6 § 2 zdanie 2 oraz art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w., których aktualne brzmienie zostało ukształtowane ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca), to jest ono wyraźne i przekonujące.

Nałożony na skazanego obowiązek uzasadnienia, w tym przez dołączenie odpowiednich dokumentów, żądań zawartych we wniosku, skardze lub prośbie w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, służy usprawnieniu postępowania wykonawczego i ograniczeniu liczby wniosków, skarg i prośb składanych bez należytego uzasadnienia lub udokumentowania (zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 3961/VI kad., s. 4; a także K. Postulski, *Kodeks...*, komentarz do art. 6, teza 6). Należy się bowiem liczyć z tym, że umożliwienie skazanym składania wniosków, skarg i prośb pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia lub udokumentowania, rodzi poważne niebezpieczeństwo nadużywania tych wystąpień. To zaś może przełożyć się nie tylko na nadmierny napływ

nieuzasadnionych wniosków, skarg i prośb, ale również na znaczne wydłużenie, a nawet przewlekłość w ich rozpoznawaniu. Na to drugie będzie miała wpływ nie tylko liczba napływających wniosków, skarg i prośb, ale również konieczność procedowania w przedmiocie zawartych w nich twierdzeń i żądań, które nie zostały w żaden sposób wykazane lub uprawdopodobnione. Takie procedowanie wymusza podejmowanie licznych czynności z urzędu i polega *de facto* na wyřeczaniu inicjatora wystąpienia, jakim jest skazany. Natomiast wydaje się być oczywistym oczekiwanie, że ten kto występuje z wnioskiem, skargą lub prośbą, powinien uzasadnić, choćby w podstawowym stopniu, zawarte w nich żądania.

Z kolei uzasadnienia dla rozwiązania z art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w., zgodnie z którym możliwe jest pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, gdy takie wystąpienia zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, należy doszukiwać się w szeroko rozumianej resocjalizacji, czy też społecznej readaptacji skazanego. Na tym polu szczególną rolę odgrywają organy wykonujące orzeczenie, które powinny mieć możliwość odpowiedniego wpływania na zachowującego się w niestosowny sposób skazanego, co w omawianym wypadku ma postać używania w sytuacji oficjalnej, jaką jest występowanie do organu z wnioskiem, skargą lub prośbą, wulgaryzmów, słów obelżywych, czy też gwary przestępczej. Zwłaszcza to ostatnie jawi się jako wyjątkowo niepokojące w kontekście resocjalizacji skazanego, bowiem może ujawniać jego daleko idącą identyfikację z podkulturą przestępczą (zob. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 99-100, który wskazuje na edukacyjno-wychowawczy walor pozostawienia wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania na podstawie art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w., co wiąże z uczeniem skazanego, jakimi zwrotami nie powinien się posługiwać). Rozwiązanie z art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. jest także uzasadnione koniecznością zabezpieczenia należytej powagi w odniesieniu do kontaktów skazanego z organami wykonującymi zapadłe wobec niego orzeczenie. O zachowaniu takiej powagi nie sposób wszak mówić, gdy skazany zwraca się do owych organów za pomocą słów wulgarnych lub obelżywych albo z wykorzystaniem gwary przestępców.

7. Kwestionowane przez RPO rozwiązania normatywne, wbrew jego twierdzeniom, nie wydają się być nadmiernie rygorystyczne lub nazbyt utrudniające skazanym występowanie z wnioskami, skargami lub prośbami. Świadczy o tym już

samo ukształtowanie w art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. obowiązku uzasadnienia owych wystąpień. Z przepisu tego wynika wszak, że uzasadnienie wniosku, skargi lub prośby nie musi być ani kompletne, ani też szczegółowe. Wystarczające jest, aby żądania wniosku, skargi lub prośby były uzasadnione – jak stanowi *expressis verbis* art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. – „w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie”, co nie wydaje się być wymogiem trudnym do spełnienia.

Ponadto, wbrew temu co zdaje się sugerować RPO, dołączenie do wniosku, skargi lub prośby dokumentów uzasadniających zawarte w nich żądania, nie jest warunkiem koniecznym dopuszczalności takich wystąpień. Warunkiem takim w świetle brzmienia art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. jest jedynie uzasadnienie zawartych we wniosku, skardze lub prośbie żądań, zaś dołączenie odpowiednich dokumentów jest jedynie przykładowo wskazanym sposobem takiego uzasadnienia, o czym jednoznacznie przesądza zwrot „w szczególności”. Taka interpretacja obowiązującego stanu prawnego znajduje potwierdzenie również w art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. Przepis ten umożliwia wszak organowi pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania jedynie wówczas, gdy „nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie”, nie zaś, gdy nie zawierają załączników w postaci odpowiednich dokumentów. Tym samym art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. w żadnym wypadku nie może być traktowany jako podstawa do żądania od skazanego, aby dołączył on do wniosku, skargi lub prośby określone dokumenty. Skazany może wszak uzasadniać zawarte w tych wystąpieniach żądania także w inny sposób.

Należy jednocześnie podkreślić, że art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. nie może być i nie jest traktowany jako podstawa prawna do egzekwowania od skazanego obowiązku niemożliwego do zrealizowania. Innymi słowy, w sytuacji, gdy skazany nie ma możliwości przedstawić wystarczającego uzasadnienia żądań wniosku, skargi lub prośby, w tym przedłożyć stosownych dokumentów, organ nie może ograniczyć się do pozostawienia tych wystąpień bez rozpoznania i musi podjąć określone czynności z urzędu. W doktrynie, w ślad za uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 3961/VI kad., s. 4), wskazuje się na sytuacje, w których charakter wniosku uniemożliwia jego udokumentowanie przez samego skazanego, gdyż konieczne jest np. przedstawienie wywiadu kuratora, opinii dyrektora zakładu karnego, świadectwa lekarskiego lub opinii biegłych. I w takich też sytuacjach „konieczne będzie podjęcie z urzędu działań przez organy postępowania

wykonawczego” (K. Postulski, *Kodeks...*, komentarz do art. 6, teza 26; analogicznie, tyle że bez odwołania się do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, K. Szczechowicz i B. Orłowska-Zielińska, *Wykonalność postanowień, udział stron i inne wybrane aspekty nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 3, s. 114). Zasadnie więc wskazuje się, iż pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania „jest możliwe tylko wówczas, gdy składający z własnej winy nie udokumentował i nie uzasadnił wniosku. Nie można stosować tego rygoru wówczas, gdy nastąpiło to z przyczyn niezależnych od skazanego” (J. Lachowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 6, nb. 34).

Wymaga również wyeksponowania, że – wbrew temu, co zdaje się wybrzmiewać w niektórych fragmentach uzasadnienia wniosku RPO – skazany z mocy kwestionowanych przepisów nie jest obowiązany do zachowania we wniosku, skardze lub prośbie pełnej poprawności językowej. Wszak art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. umożliwia pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania jedynie wówczas, gdy wystąpienia te zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców. Pozostawienie wniosku, skargi lub prośby skazanego bez rozpoznania nie jest zatem możliwe, co oczywiste, z powodu błędów ortograficznych, stylistycznych, czy też jakichkolwiek innych nieporadności językowych.

W końcu należy też podkreślić, że pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania ma charakter fakultatywny (art. 6 § 3 k.k.w. *in fine* stanowi wszak „właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania”). Tym samym organ, do którego wpłynęło wystąpienie skazanego, może – po uwzględnieniu całokształtu okoliczności sprawy – uznać, że jej waga, pilność, czy też uwarunkowania uchybień wymogom formalnym, przemawiają za merytorycznym rozpoznaniem wniosku, skargi lub prośby, mimo ziszczenia się podstaw do pozostawienia ich bez rozpoznania.

8. Należy równocześnie mieć na uwadze, że pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania jest opatrzone stosownymi gwarancjami proceduralnymi, które w wystarczający sposób zabezpieczają interesy skazanego. Przede wszystkim każde pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania musi być poprzedzone wezwaniem skazanego, na zasadach ogólnych wynikających z art. 120 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89,

poz. 555 ze zm.) w związku z art. 1 § 2 k.k.w., do uzupełnienia braku formalnego przez przedstawienie stosownego uzasadnienia (w terminie 7 dni) z pouczeniem, że brak takiego uzupełnienia będzie skutkował pozostawieniem wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania (zob. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 100; J. Lachowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 6, nb. 28, 32). Wydaje się, że taki sam tryb powinien znaleźć odpowiednie zastosowanie także w wypadku zamieszczenia przez skazanego we wniosku, skardze lub prośbie wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców.

Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych, w którym organ wyraźnie wskazuje na czym polega usterka wniosku, skargi lub prośby oraz poucza o prawnych konsekwencjach jej nieusunięcia, umożliwia skazanemu zorientowanie się w niezrealizowanych wymogach odnoszących się do jego wystąpienia i daje możliwość sanowania nieprawidłowości.

Ponadto należy mieć na uwadze, że decyzja organu o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania wraz z podaniem jej powodów jest komunikowana skazanemu (w tym zakresie, wobec braku stosownych regulacji kodeksu karnego wykonawczego, znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza art. 237 § 3 i art. 238 § 1 – zob. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 96-97, 99-100; S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 6, nb. 10). Ma to nie tylko walor informacyjny, ale również umożliwia skazanemu identyfikację wadliwości swojego wystąpienia i pozwala – przy ponownym jego składaniu – uniknąć ich powielenia.

Jest kwestią sporną, czy decyzja organu o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania podlega zaskarżeniu i czy ewentualna zaskarżalność odnosi się do wszystkich tego rodzaju decyzji, bez względu na wydający je organ (zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks...*, komentarz do art. 6, teza 22; J. Lachowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 6, nb. 38, 40-41; K. Postulski, *Kodeks...*, komentarz do art. 6, tezy 28-32; K. Szczechowicz i B. Orłowska-Zielińska, *Wykonalność...*, s. 114-115; uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 3961/VI kad., s. 4-5). Jednakże, nawet gdyby przyjąć całkowitą niezaskarżalność decyzji o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, to nie sposób tego uznać za większy problem, gdy idzie o gwarancje procesowe przyznane skazanemu. Wynika to z dwóch okoliczności, które czynią ewentualny brak zaskarżalności w tym zakresie praktycznie nieistotnym. Po pierwsze, skazany może w trybie art. 6 § 2

k.k.w. złożyć skargę na decyzję o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, a więc na sposób załatwienia jego sprawy (zob. T. Kalisz, *Skarga...*, s. 97, 100). Po drugie, skazany – o czym będzie jeszcze mowa – po pozostawieniu jego wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, w sposób nieograniczony ilościowo i czasowo może ponawiać takie wystąpienia, co daje mu w zasadzie nieograniczone możliwości domagania się realizacji swoich żądań.

9. Uchybienie kwestionowanym przez RPO rygorom proceduralnym, a więc zaniechanie uzasadnienia zawartych we wniosku, skardze lub prośbie żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, a także zawarcie w tych wystąpieniach wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców, opatrzone jest swoistą sankcją. Polega ona, jak już była o tym mowa, na możliwości pozostawienia przez organ wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania. Sankcja ta nie wydaje się jednak być szczególnie dolegliwa, czy też uciążliwa dla skazanego.

Przede wszystkim trzeba podkreślić, że nałożone na skazanych obowiązki uzasadnienia zawartych we wniosku, skardze lub prośbie żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie oraz nieużywania w tych wystąpieniach wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców, muszą być zabezpieczone jakąś sankcją. W innym bowiem wypadku należałoby się liczyć z tym, że obowiązki te byłyby powszechnie ignorowane, a ich regulacja ustawowa stałaby się dysfunkcyjna. Warto w tym miejscu odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r. (sygn. akt SK 31/04), gdzie wywiedziono: „Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. [...] Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku”.

Ponadto, co niemniej ważne, swoista sankcja w postaci możliwości pozostawienia przez organ wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania ma jedynie skutek dyscyplinujący i w żaden sposób nie wpływa na samo prawo skazanego do występowania z wnioskiem, skargą lub prośbą. Najlepszym na to dowodem jest fakt,

że skazany, po pozostawieniu jego wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, w sposób nieograniczony ilościowo i czasowo może ponawiać takie wystąpienia, co daje mu w zasadzie nieograniczone możliwości domagania się realizacji swoich żądań. Skazany ma przy tym za każdym razem możliwość uzupełnienia wniosku, skargi lub prośby o stosowne uzasadnienie lub nadania mu odpowiedniej, a więc m.in. wolnej od wulgaryzmów i gwary przestępców, szaty słownej. Za w pełni trafne należy zatem uznać zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej stwierdzenia, iż: „Przyjęcie zaproponowanego uregulowania (art. 6 § 2 zdanie 2 k.k.w. – uwaga własna) nie ograniczy [...] praw skazanych mogących występować z wnioskami w każdym czasie, a jedynie wpłynie na ich zdyscyplinowanie”, a decyzja organu postępowania wykonawczego o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania „nie będzie [...] stanowić przeszkody do ponownego złożenia odpowiedniego wniosku przez skazanego, spełniającego wszakże wymogi art. 6 § 2 k.k.w.” (druk sejmowy nr 3961/VI kad., s. 4, 5). Zob. również K. Postulski, *Kodeks...*, komentarz do art. 6, teza 6 i 30; K. Szczechowicz i B. Orłowska-Zielińska, *Wykonalność...*, s. 115.

10. W końcu warto też zwrócić uwagę, że kwestionowane przez RPO regulacje nie są czymś nadzwyczajnym w polskim systemie prawnym. Dowodem na to jest treść art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.), który stanowi: „Skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia”, i art. 185 § 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) w brzmieniu: „Jeżeli skarga lub wniosek zawiera treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe, pozostawia się skargę lub wniosek bez rozpoznania, zawiadamiając wnoszącego o przyczynie pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpoznania, chyba że skarga lub wniosek dotyczy czynności prokuratora podlegającej zaskarżeniu”. Przy czym regulacje te, z uwagi na swą obligatoryjność („pozostawia się bez rozpatrzenia”, „pozostawia się [...] bez rozpoznania”), jawią się jako bardziej rygorystyczne niż regulacje objęte zaskarżeniem w niniejszej sprawie.

11. Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że kwestionowane przez RPO przepisy określają elementy proceduralne, które dotyczą trybu rozpatrywania wniosków, skarg i próśb skazanych, co stanowi realizację art. 63 zdanie 2 Konstytucji, gdzie wskazuje się, że: „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Przy czym regulacje te nie zawężają podmiotowego lub przedmiotowego zakresu konstytucyjnego prawa z art. 63 ustawy zasadniczej, aczkolwiek można je uznać za pewne utrudnienia dla skazanych, którzy chcą wystąpić do organów wykonujących orzeczenie z wnioskiem, skargą lub prośbą. Utrudnienia te nie mogą być wszakże uznane za niezasadne lub nadmierne, także w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnieniem dla kwestionowanych regulacji jest zapewnienie sprawności i przeciwdziałanie przewlekłości postępowania wykonawczego, a także szeroko rozumiana resocjalizacja, czy też społeczna readaptacja skazanego oraz zabezpieczenie należytej powagi w odniesieniu do kontaktów skazanego z organami wykonującymi zapadłe wobec niego orzeczenie. Wszystko to należy postrzegać jako konieczne przejawy realizacji wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, jaką jest porządek publiczny. Jednocześnie kwestionowanych przez RPO rozwiązań normatywnych nie można uznać za nadmierne rygorystyczne lub nazbyt utrudniające skazanym występowanie z wnioskami, skargami lub prośbami. W szczególności w żaden sposób nie dotyczą one istoty prawa wyrażonego w art. 63 Konstytucji, bowiem nie stoją na przeszkodzie nieograniczonemu ilościowo i czasowo występowaniu z wnioskami, skargami lub prośbami, w tym ich ponawianiu.

To, że kwestionowane przez RPO rozwiązania normatywne nie są ani nadmierne rygorystyczne, ani też nazbyt utrudniające skazanym występowanie z wnioskami, skargami lub prośbami, potwierdza praktyka. Mianowicie, jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2013 r. z powodu braku uzasadnienia żądań pozostawiono bez rozpoznania zaledwie 0,19% z ogółu załatwionych skarg, zaś z powodu użycia wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców – tylko 0,34% z ogółu załatwionych skarg (*Informacja o sposobie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do resortu sprawiedliwości w 2013 roku*, dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 32). Podobnie miała się rzecz w 2014 r., w którym z powodu braku uzasadnienia żądań pozostawiono bez rozpoznania 0,27% z ogółu załatwionych skarg, zaś z powodu użycia wyrazów lub zwrotów powszechnie

uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców – 0,38% z ogółu załatwionych skarg (*Informacja o sposobie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości i organów Służby Więziennej w 2014 roku*, dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 41).

Zatem art. 6 § 2 zdanie 2 w związku z art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. **jest zgodny** z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Przechodząc do zarzucanej przez RPO niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą równości, już na wstępie należy skonstatować, że zarzut ten jawi się jako oczywiście nietrafny. Za taką oceną przemawiają przedstawione poniżej argumenty.

13. Po pierwsze, nie sposób nie zauważyć, że kierowane wobec kwestionowanych przepisów konstytucyjne zastrzeżenia wnioskodawcy w przeważającej części oparte są na porównywaniu tych przepisów z regulacjami działu VIII k.p.a., dotyczącymi skarg i wniosków w postępowaniu administracyjnym. Przy czym RPO traktuje unormowania kodeksu postępowania administracyjnego jako wzorcowe i stanowiące niejako przedłużenie standardu konstytucyjnego. Zdaje się jednocześnie uważać, że ustawodawca nie jest uprawniony do przyjmowania na gruncie innych aktów prawnych takich rozwiązań, które stawiałyby autorowi skargi lub wniosku wyższe wymagania formalne od przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Takiej argumentacji RPO nie sposób zaakceptować i uznać za przekonywającą, gdyż *de facto* zmierza ona w kierunku tzw. kontroli poziomej, gdzie wzorcem dla kwestionowanych przepisów ustawowych mają być inne przepisy ustawowe, tyle że zamieszczone w kodeksie postępowania administracyjnego. Taka kontrola jest zaś w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niedopuszczalna. Do jego kompetencji należy bowiem badanie wzajemnych relacji między normami o różnej randze prawnej (kontrola pionowa), nie jest zaś właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi (kontrola pozioma). Zob. np. postanowienie TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 334/08 i przywołane tam orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 12 stycznia 1995 r.,

sygn. akt K 12/94; 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K 5/94; 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95.

14. Po drugie, nie może przekonywać również podnoszony przez RPO argument, iż powodem niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów jest to, że od skazanego występującego z wnioskiem, skargą lub prośbą do organu wykonującego orzeczenie wymaga się więcej niż od innych osób występujących ze skargą lub wnioskiem, w tym też takich, które występują do organu wykonującego orzeczenie w imieniu skazanego.

Odnosząc się do takiego twierdzenia RPO w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że konstytucyjna zasada równości wymaga równego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, a tym samym dopuszcza różnicowanie sytuacji prawnej różnych podmiotów. Tymczasem nie sposób twierdzić, że skazany w zakresie swych relacji skargowych lub wnioskowych z organem wykonującym orzeczenie jest takim samym podmiotem, jak osoba, która nie jest skazana i która występuje ze skargą lub wnioskiem do jakiegokolwiek organu władzy publicznej. Dość wskazać, że traktowanie skazanego podporządkowane jest osiągnięciu celów kary, w tym przede wszystkim jego resocjalizacji, a szczególne obowiązki w tym zakresie obciążają organy wykonujące orzeczenie (szerzej na ten temat – zob. np. S. Pawela, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Kraków 2003, s. 22-25). I już chociażby z tego powodu relacja skazanego z organem wykonującym orzeczenie jest nieporównywalna z relacją osoby nieskazanej z jakimkolwiek organem władzy publicznej. Nie zmienia tego okoliczność, iż osoba taka występuje z wnioskiem lub skargą w imieniu skazanego i do organu wykonującego orzeczenie. Wystąpienie takie nie czyni z niej bowiem skazanego i nie implikuje specjalnego, właściwego skazanym, traktowania. Nie sposób również utożsamiać, czy też zrównywać relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z organem wykonującym orzeczenie oraz relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z innym organem. Wszak organy inne niż wykonujące orzeczenie nie są obciążone obowiązkami w zakresie realizacji celów kary wobec skazanego, w tym jego resocjalizacji.

15. Należy w końcu zaznaczyć, że określone rygory odnoszące się do występowania ze skargami lub wnioskami nie dotyczą wyłącznie skazanych w ich

relacji z organami wykonującymi orzeczenie i nie są ograniczone tylko do kwestionowanych przez RPO regulacji. Jak już bowiem wskazywano, w polskim systemie prawnym istnieją przepisy, które przewidują pozostawienie bez rozpatrzenia (rozpoznania) czyjejkolwiek skargi lub wniosku, jeśli zawierają treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe.

16. Powyższe upoważnia do konstatacji, że art. 6 § 2 zdanie 2 w związku z art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. **jest zgodny** z art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński