



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 marca 2021 r.

Pozycja 9

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2021 r. Sygn. akt SK 47/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 stycznia 2021 r., połączonych skarg konstytucyjnych J.C.:

- 1) z 22 lutego 2019 r. o zbadanie zgodności art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość sądowej weryfikacji rozstrzygnięć wydanych przez organy postępowania wykonawczego w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem, a tym samym poprzez to ograniczenie zamyka drogę do sądu, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) z 29 czerwca 2018 r. o zbadanie zgodności art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589, ze zm.) z:
 - w zakresie, w jakim dopuszcza tylko i wyłącznie zaskarżenie decyzji z powodu jej niezgodności z prawem i jednocześnie w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji od strony proceduralnej, merytorycznej, poprawności postępowania, czyli w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący J.C. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z trzema skargami konstytucyjnymi: dwiema o identycznym brzmieniu z 22 lutego 2019 r. (zarejestrowane pod sygn. SK 47/19 i sygn. SK 48/19) oraz jednej z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowanej pod sygn. SK 51/19). Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wskazane wyżej trzy skargi konstytucyjne, z uwagi na tożsamość przedmiotową i podmiotową, zostały połączone w celu ich łącznego rozpoznania.

Skargi konstytucyjne zostały wniesione na tle następujących stanów faktycznych i prawnych:

1.1. Dwie pierwsze skargi konstytucyjne (z 22 lutego 2019 r.) dotyczą tego, że Dyrektor Aresztu Śledczego w G. (dalej: Dyrektor Aresztu) w drodze dwóch decyzji wymierzył skarżącemu określone kary za naruszenie „w bardzo poważnym stopniu” porządku i dyscypliny w areszcie. Na obie decyzje skarżący złożył skargi, których Sąd Okręgowy postanowieniami nie uwzględnił. W uzasadnieniu obu postanowień Sąd Okręgowy stwierdził, że decyzja Dyrektora Aresztu nie była dowolna, ale została podjęta po analizie wszystkich okoliczności sprawy, w granicach swobody, w której ten organ działa, i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Sąd podkreślił, że niewłaściwe zachowaniem skazanego, związane z naruszeniem regulaminu zakładu karnego, spowodowało konieczność wymierzenia kary dyscyplinarnej. Skarżący wskazał oba postanowienia Sądu Okręgowego jako orzeczenia ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowanemu w skargach konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r. art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) skarżący zarzucił naruszenie prawa do sądu w zakresie odpowiednio ukształtowanej procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości, zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdaniem skarżącego, art. 7 § 1 k.k.w. ustanawia procedurę odwoławczą, która nie gwarantuje możliwości zweryfikowania przez sąd (działający jako odpowiednik organu drugiej instancji) zaskarżonej decyzji we wszystkich aspektach sprawy, tj. zarówno co do kwestii faktycznych jak i prawnych. To spowodowało zamknięcie skarżącemu drogi sądowej w zakresie wyłączonym spod weryfikacji sądu.

Trzecia skarga konstytucyjna z 29 czerwca 2018 r. dotyczy tego, że Sąd Okręgowy w postanowieniu nie uwzględnił skargi skarżącego na decyzję Komisji Penitencjarnej przy Areszcie Śledczym o nieobjęciu skarżącego (odbywającego karę pozbawienia wolności) okresem, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w. Postanowienie Sądu Okręgowego skarżący wskazał jako ostateczne orzeczenie. Skarżący podniósł zarzut niezgodności art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim uznają możliwość zaskarżenia decyzji tylko i wyłącznie niezgodnej z prawem, jak również w zakresie, w którym nie określają one jasnych przesłanek objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Skargi konstytucyjne zostały wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego spraw karnych skarżącego: W sprawie, której dotyczy pierwsza skarga konstytucyjna z 22 lutego 2019 r. (sygn. SK 47/19), Dyrektor Aresztu wydał decyzję, w której wymierzył skarżącemu, który był osadzony w tej jednostce penitencjarnej, karę dyscyplinarną. Na decyzję tę skarżący złożył skargę, podnosząc w niej m.in. zastrzeżenia co do okoliczności

faktycznych leżących u podstaw wymierzenia kary dyscyplinarnej. Sąd Okręgowy (sąd penitencjarny) w postanowieniu skargi tej nie uwzględnił i zaskarżoną nią decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia sąd wskazał art. 7 § 2 i 5 k.k.w. W jego uzasadnieniu powołał też art. 7 § 1 k.k.w. Sąd wskazał, że zgodnie z tym przepisem podstawą skargi na decyzję Dyrektora Aresztu może być wyłącznie niezgodność decyzji z prawem. Tymczasem – zdaniem Sądu – skarga osadzonego nie zawierała żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem.

W sprawie, której dotyczy druga skarga konstytucyjna z 22 lutego 2019 r. (zarejestrowana pod sygn. SK 48/19), Dyrektor Aresztu wydał decyzję, w której wymierzył skarżącemu, który był osadzony w tej jednostce penitencjarnej, karę dyscyplinarną. Na decyzję tę skarżący złożył skargę, podnosząc w niej zastrzeżenia co do zasadności obowiązującego w jednostce penitencjarnej zakazu, za naruszenie którego został ukarany. Rozpoznający skargę Sąd Okręgowy (sąd penitencjarny) nie uwzględnił skargi i zaskarżoną nią decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia w postanowieniu wskazano art. 7 § 2 i 5 k.k.w. W uzasadnieniu sąd powołał się na art. 7 § 1 k.k.w. Podkreślił, że podstawą skargi na decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego może być wyłącznie niezgodność decyzji z prawem. Tymczasem skarga osadzonego nie zawierała żadnych argumentów, które dowodziłyby, że zaskarżona decyzja jest nielegalna.

W sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowana pod sygn. SK 51/19), Komisja Penitencjarna przy Areszcie Śledczym podjęła decyzję o nieobjęciu skazanego J.C. okresem, o jakim mowa w art. 164 § 1 k.k.w. (tj. okresem do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary, który stanowi – w miarę potrzeby – czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o jakich mowa w art. 38 § 1 k.k.w. W odniesieniu do osadzonego nie było bowiem formalnoprawnych przesłanek podjęcia merytorycznej decyzji, z uwagi na odległy okres, jaki pozostał mu do końca odbywania kary. Nie było też podstaw do sformułowania pozytywnej prognozy kryminologiczno-społecznej w kontekście realności uzyskania przez składającego wniosek warunkowego przedterminowego zwolnienia z reszty kary.

Na decyzję Komisji Penitencjarnej przy Areszcie Śledczym skarżący złożył skargę. Podniósł zarzut, że w Komisja Penitencjarna nie uwzględniła jego sytuacji życiowej. Stwierdził też, że Komisja nie jest władna stwierdzić, czy sąd udzieli warunkowego zwolnienia. Rozpoznający skargę Sąd Okręgowy (sąd penitencjarny) nie uwzględnił jej i zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia w sentencji postanowienia wskazał art. 7 § 2 i 5 k.k.w. W uzasadnieniu orzeczenia, podobnie jak w dwóch poprzednio omawianych przypadkach powołał art. 7 § 1 k.k.w. W ocenie sądu, skarga osadzonego nie zawierała żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem.

1.3. W skargach konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r. skarżący wniósł o stwierdzenie, że 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, a tym samym poprzez to ograniczenie zamyka drogę do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, kwestionowany przepis narusza jego prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej, oraz związane z tym prawem – zakaz zamykania drogi

sądowej i prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjaśnił, że naruszenie jego praw polegało na tym, że procedura skargowa od decyzji Dyrektora Aresztu wymierzającej osadzonemu karę nie gwarantuje skarżącemu możliwości zweryfikowania przez sąd zaskarżonej decyzji w pełnym zakresie we wszystkich aspektach sprawy, tj. zarówno co do kwestii faktycznych jak i prawnych. To zaś spowodowało zamknięcie skarżącemu drogi sądowej w zakresie wyłączonym spod weryfikacji sądowej. Prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji zostało naruszone w ten sposób, że przy uwzględnieniu modelu procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej osadzonego uregulowanej w kodeksie karnym wykonawczym (postępowanie dyscyplinarne jest jednoinstancyjne i podlega w niepełnym zakresie nadzorczej kontroli sądowej), kontrola sądowa decyzji pierwszoinstancyjnej uniemożliwiła skarżącemu zweryfikowanie tej decyzji w pełnym wymiarze. Prawo do niezamykania drogi sądowej zostało naruszone w ten sposób, że ustanowione przez prawodawcę ograniczenie w zakresie podstaw zaskarżenia decyzji organów postępowania wykonawczego, pozbawiające skarżącego prawa do wszechstronnego rozważenia jego skargi pod każdym względem w odniesieniu do zakresu wyłączonego spod weryfikacji sądowej, zamknęło mu drogę sądową.

Skarżący wyjaśnił, że z art. 7 § 1 k.k.w. wprost wynika, że przedmiotem skargi może być wyłącznie zarzut niezgodności decyzji z prawem, czyli przede wszystkim z ustawą lub innym aktem prawnym o charakterze wykonawczym. To znaczy, że przedmiotem skargi nie może być żadna inna wadliwość decyzji niż jej niezgodność z prawem. Tymczasem – zdaniem skarżącego – standard konstytucyjny wymaga, aby skazany mógł wywieść do sądu skargę na decyzję organu nie tylko z powodu jej niezgodności z prawem, ale również z uwagi na błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia, wadliwą ocenę sytuacji faktycznej, sprzeczność z zasadami słuszności lub z zasadami współżycia społecznego. Zatem ustawodawca ograniczył kompetencje sądu co do zakresu dopuszczalnej weryfikacji decyzji podmiotu wymierzającego karę dyscyplinarną. Samo ustanowienie takiego ograniczenia w powiązaniu z ukształtowanym w kodeksie karnym wykonawczym modelem postępowania dyscyplinarnego wobec skazanych jest sprzeczne z Konstytucją. Skoro ustawodawca zrezygnował z dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego, to kontrola sądowa decyzji wymierzającej karę dyscyplinarną pełni niezwykle istotną funkcję. Przejmuje ona bowiem rolę drugoinstancyjnego postępowania, które w istocie nie istnieje w omawianej procedurze dyscyplinarnej. Skarżący stwierdził, że w takiej sytuacji niedopuszczalne powinno być ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia co do przedmiotu sądowej kontroli wydanych decyzji. Skarżący podniósł *de lege lata*, że ustanowiona przez ustawodawcę procedura nie zapobiega pomyłkom i arbitralności wydanych decyzji. Przeciwnie, decyzje organów postępowania wykonawczego nie podlegają żadnej kontroli w ramach postępowania dyscyplinarnego. To czyni wskazany rodzaj postępowania jednoinstancyjnym. Sądowa kontrola zapadłych rozstrzygnięć została ograniczona tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem.

W skardze konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowanej pod sygn. SK 51/19) skarżący podniósł, że art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Doprecyzowując swój zarzut, skarżący wskazał, że art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. są niezgodne:

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

2) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjne z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżący powiązał naruszenie przez kwestionowane przepisy swych konstytucyjnych praw na dwóch obszarach. Stwierdził, że nielegalna ingerencja w jego prawa polegała na tym, iż zgodnie z wolą ustawodawcy jego skarga mogła dotyczyć tylko niezgodności decyzji z prawem. Brak możliwości odwołania się merytorycznego co do istoty sprawy, uniemożliwił właściwe, tj. pełne merytoryczne, jej rozpoznanie. Ponadto skarżący wskazał, że naruszenie jego konstytucyjnych praw wynikało z tego, że nie miał możliwości zaskarżenia postanowienia Sądu Okręgowego w celu poddania go kontroli instancyjnej, a to było sprzeczne z prawem zaskarżania orzeczeń wydanych przez sądy i organy oraz prawem do rozpoznania sprawy w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu. Dodatkowo w odniesieniu do art. 164 § 1 k.k.w. w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podniósł zarzut, że niekonstytucyjność kwestionowanej normy wynika z tego, iż pozwala on komisji penitencjarnej dowolnie orzekać o zastosowaniu unormowanej tam instytucji. Wyjaśnił, że art. 164 § 1 k.k.w. nie określił jasnych, czytelnych ustawowych przesłanek objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu. Zatem przepis ten dopuszcza dowolne i arbitralne decyzje dotyczące praw i wolności skazanego. Zdaniem skarżącego, art. 164 § 1 k.k.w. jest też wewnętrznie sprzeczny z logicznego punktu widzenia, gdyż Komisja Penitencjarna nie jest w stanie faktycznie określić „przewidywalności” warunkowego przedterminowego zwolnienia w konkretnym stanie faktycznym.

2. W piśmie z 22 października 2019 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

2.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wyłączenia zażalenia na rozstrzygnięcie sądu, po przeprowadzeniu kontroli zgodności z prawem decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. (niezgodność z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji), Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zarzut ten został sformułowany przez J.C. w skardze konstytucyjnej, w której jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji skarżący wskazał postanowienie Sądu Okręgowego o nieuwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej o nieobjęciu skazanego J.C. okresem, o jakim mowa w art. 164 § 1 k.k.w. Od tego postanowienia skarżący się nie odwołał.

W sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r., J.C. zakwestionował brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego o nieuwzględnieniu jego skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej. Tymczasem postanowienie Sądu Okręgowego, od którego skarżący nie złożył odwołania, nie jest orzeczeniem ingerującym w prawo skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. W analizowanej sprawie dopiero orzeczenie po wniesieniu odwołania (zażalenia) na postanowienie o nieuwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej zdecydowałoby o konstytucyjnym prawie skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Ingerencja w konstytucyjne prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego nastąpiłaby wskutek odmowy merytorycznego rozpoznania sprawy z uwagi na brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia (odrzućcie zażalenie), wynikający wprost z treści art. 7 § 5 k.k.w.

Prokurator Generalny uznał, że wobec braku przesłanki formalnej skargi konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r. w postaci niewyczerpania zwykłych środków zaskarżenia, postępowanie podlega umorzeniu w odniesieniu do kontroli zgodności art. 7 § 5 k.k.w. w zakresie, w jakim wyłącza zażalenie na rozstrzygnięcie sądu, po przeprowadzeniu kontroli zgodności z prawem decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Analizując skargę konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r., Prokurator Generalny wskazał co następuje. Odnosząc się do zarzutu braku regulacji pozwalającej na sądową kontrolę decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. w szerszym zakresie, a nie tylko z punktu widzenia zgodności tej decyzji z prawem, oraz zarzut braku przesłanek objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w. (niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji), Prokurator Generalny wyjaśnił, że skarżący przedmiotem zaskarżenia uczynił również art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 k.k.w. Art. 7 § 2 k.k.w. określa sąd właściwy do rozpoznania skargi na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., a w art. 7 § 3 k.k.w. wskazane zostały minimalne wymogi formalne, jakim powinien odpowiadać tryb wydawania decyzji oraz termin wniesienia skargi na tę decyzję, a także organ, do którego skargę się wnosi.

W odniesieniu do art. 7 § 2 i § 3 k.k.w. skarżący nie wykazał, w jaki sposób jego konstytucyjne prawa zostały naruszone. W związku z powyższym, postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 7 § 2 i § 3 k.k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji we wskazanym w skardze zakresie podlega umorzeniu.

Analizując zarzut niezgodności art. 7 § 1 i art. 164 § 1 k.k.w. z przywołanymi w skardze wzorcami kontroli, dlatego że ograniczają zakres sądowej kontroli decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko do kontroli zgodności tej decyzji z prawem i jednocześnie nie dopuszczają zaskarżania decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy, a także dlatego że art. 164 § 1 k.k.w. nie zawiera ustawowych przesłanek objęcia skazanego fakultatywnym okresem przygotowawczym, przez co podejmowana o tym decyzja dotycząca praw i wolności skazanego cechuje się dowolnością i arbitralnością, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną jedyną podstawą negatywnego dla skarżącego rozstrzygnięcia Komisji Penitencjarnej, ocenionego następnie jako zgodne z prawem przez Sąd Okręgowy, było stwierdzenie, że w odniesieniu do skarżącego brak jest formalnoprawnych przesłanek podjęcia merytorycznej decyzji, z uwagi na odległy, bo (w chwili orzekania przez Komisję Penitencjarną) ponad sześćdziesięcioletni okres, jaki pozostał do końca kary. To znaczy, że w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r., poprzestano na formalnoprawnej ocenie wniosku skarżącego o objęcie go okresem przygotowawczym i, w realiach rozpoznawanej sprawy, taka ocena dla wydania ostatecznego orzeczenia okazała się wystarczająca. W sprawie skarżącego nie zachodził wymagany związek między unormowaniem będącym przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej. To w konsekwencji doprowadziło do wniosku o konieczności umorzenia postępowania.

2.3. Analizując skargi konstytucyjne z 22 lutego 2019 r., Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że 79 ust. 1 Konstytucji nie uprawnia do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – w ocenie osoby skarżącej – narusza przepisy konstytucyjne. Musi istnieć związek między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej. Zatem przedmiotem zaskarżenia w obu skargach konstytucyjnych J.C. z 22 lutego 2019 r. może być wskazany przez skarżącego art. 7 § 1 k.k.w., ale tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się do podejmowanych przez Dyrektora Aresztu o decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

Rzeczywistym zarzutem skarżącego wobec art. 7 § 1 k.k.w. jest niedostatek treściowy tej regulacji, co oznacza, że niezgodności z Konstytucją skarżący upatruje nie w wynikającym z wykładni rzeczywistym brzmieniu tego przepisu, ale w treści, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie skarżącego, zawierać powinien. Podnoszony przez J.C. w skargach konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r. brak treściowy art. 7 § 1 k.k.w., polegający na braku

w tym przepisie uregulowania gwarantującego sądową kontrolę wydawanych przez Dyrektora Aresztu decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej w pełnym zakresie, a nie tylko z punktu widzenia zgodności tych decyzji z prawem, stanowi niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze. Z tego względu postępowanie należy umorzyć wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3. W piśmie z 7 lutego 2020 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o umorzenie postępowania.

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

Artykuł 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. dotyczą zupełnie innych kwestii. Art. 7 § 2 k.k.w. odnosi się wyłącznie do właściwości sądu. Art. 7 § 3 k.k.w. ogranicza się do wskazania terminu wniesienia skargi, obowiązku pouczenia o przysługującym skazanemu prawie do jej wniesienia, procedury składania skargi za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Art. 164 § 1 k.k.w. reguluje okres niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, ustalany, za zgodą skazanego, przez komisję penitencjarną. Jeśli więc art. 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. w żaden sposób nie wpływają ani na to, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko z powodu jej niezgodności z prawem, ani też na to, że na postanowienie sądu w sprawie skargi skazanego nie przysługuje zażalenie, to skierowane wobec tych przepisów zarzuty są oczywiście bezzasadne.

Twierdzenia skarżącego o naruszeniu przez wskazane wyżej przepisy art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji są oczywiście bezzasadne. Wynika to przede wszystkim z tego, że unormowana w art. 7 § 1 i § 5 k.k.w. sądowa kontrola decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. wpisuje się w sądowe zadania z zakresu ochrony prawnej. To znaczy, że sąd nie sprawuje w tym wypadku wymiaru sprawiedliwości. Dla zabezpieczenia konstytucyjnego prawa do sądu wystarczające jest, aby ustawodawca zapewnił możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięć niesądowych organów postępowania wykonawczego. To zaś jest zagwarantowane wprost w art. 7 § 1 k.k.w., który przyznaje skazanemu prawo zaskarżenia do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. z powodu jej niezgodności z prawem.

Odnosnie do art. 7 § 5 k.k.w. Marszałek Sejmu zauważył, że przepis ten nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W postanowieniach Sądu Okręgowego z 2017 r. oraz 2018 r., wskazanych jako ostateczne rozstrzygnięcia, wymieniono tę jednostkę redakcyjną. To wskazanie odnosiło się jedynie do zakresu, w jakim przepis ten przewiduje, że po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji. Sąd ten nie mógł jednak powołać się na art. 7 § 5 *in fine* k.k.w., a tylko ta jego część jest kwestionowana w niniejszym postępowaniu, gdyż nie rozstrzygał on o dopuszczalności wniesienia zażalenia na swoje postanowienie. Z takim rozstrzygnięciem i zastosowaniem w sprawach skarżącego art. 7 § 5 k.k.w. mielibyśmy do czynienia dopiero wówczas, gdyby skarżący wywiódł zażalenie na wskazane postanowienia Sądu Okręgowego. Wtedy doszłoby do rozstrzygnięcia

na podstawie art. 7 § 5 *in fine* k.k.w. – że takie zażalenie jest z mocy tego przepisu niedopuszczalne. Tymczasem skarżący nie podjął próby zaskarżenia żadnego z postanowień Sądu Okręgowego. To znaczy, że w jego sprawach art. 7 § 5 *in fine* k.k.w. nie mógł znaleźć i nie znalazł zastosowania. Zatem skarga konstytucyjna z 29 czerwca 2018 r. w zakresie, w jakim kwestionowany jest w niej art. 7 § 5 *in fine* k.k.w. jest niedopuszczalna.

Odnosnie do zarzutu niekonstytucyjności art. 164 § 1 k.k.w., Marszałek Sejmu uznał, że nie jest poparty skonkretyzowaną i szerszą argumentacją. Zarzut skarżącego w tym zakresie jest niezrozumiały. To powoduje konieczność umorzenia postępowania w danym zakresie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej określa ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W szczególności art. 53 u.o.t.p.TK wskazuje elementy, jakie ma zawierać taka skarga. Są to:

1) określenie 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;

2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które konstytucyjne prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;

4) przedstawienie stanu faktycznego;

5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, na podstawie którego sąd lub organ orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo o obowiązkach skarżącego;

6) przedstawienie informacji, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, na podstawie którego sąd lub organ orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo o obowiązkach skarżącego, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Ponadto do skargi konstytucyjnej dołącza się:

1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, naruszającego wolności, prawa albo obowiązki skarżącego;

2) wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej;

3) pełnomocnictwo szczególne.

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Okoliczność, że na etapie kontroli wstępnej zostało wydane postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowienie o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o od-

mowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, nie zwalnia Trybunału Konstytucyjnego z obowiązku zbadania, czy nie zachodzi któraś z przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 oraz wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, OTK ZU A/2019, poz. 19). Podczas kontroli wstępnej Trybunał bada bowiem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymogi określone w ustawie albo czy skarga nie jest oczywiście bezzasadna (zob. art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK).

Po nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, Trybunał musi ocenić, czy nie zachodzi któraś z przesłanek umorzenia postępowania, o której mowa w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Mając na uwadze powyżej wskazane wymagania, Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie dokonał analizy skargi konstytucyjnej z punktu formalnoprawnego i stwierdził, że orzekanie merytoryczne w sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie musi zostać umorzona. Za przyjętym kierunkiem rozstrzygnięcia przemawiały argumenty jak poniżej.

3. Każda z połączonych w niniejszym postępowaniu skarg konstytucyjnych spełniła wymóg podmiotowy. To znaczy, że zostały one wniesione przez podmiot prawa prywatnego (osobę fizyczną), który może korzystać z gwarancji wynikających z rozdziału II Konstytucji. Mimo określenia przez skarżącego przedmiotu zaskarżenia i wskazania wzorców kontroli odnoszących się do konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazany w skardze związek między kwestionowanymi normami a przywołanymi wzorcami kontroli jest nieadekwatny do podnoszonych przez inicjatora postępowania zarzutów. Formułując zarzuty w taki sposób, jak to ma miejsce w analizowanej skardze konstytucyjnej, skarżący w istocie działa jak podmiot mający prawo inicjowania kontroli abstrakcyjnej konstytucyjności prawa, czyli w oderwaniu kwestionowanych norm od postępowania w indywidualno-konkretnej sprawie.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej, złożonej z trzech połączonych skarg konstytucyjnych, były dwa zarzuty dotyczące konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53; dalej: k.k.w.). Pierwszy zarzut dotyczył 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. Skarżący uznał, że dana norma poprzez wskazane ograniczenie zamyka drogę do sądu. Wskazał jej niezgodność z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji. Drugi zarzut odnosił się do normy wywiedzionej z art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. Skarżący zarzucił kwestionowanej normie w zakresie, w jakim dopuszcza tylko i wyłącznie zaskarżenie decyzji z powodu jej niezgodności z prawem, i jednocześnie w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji od strony proceduralnej, merytorycznej, poprawności postępowania, czyli w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej niezgodność z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.1. Odnośnie do zarzutu niekonstytucyjności 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 przy-

czyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że żądanie skarżącego opiera się na uzupełnieniu przepisu o określone 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. Z tego względu zachodzi niedopuszczalność orzekania merytorycznego w prezentowanym zakresie, a postępowanie należało umorzyć.

3.2. Odnośnie do zarzutu dotyczącego wyłączenia zażalenia na rozstrzygnięcie sądu, po przeprowadzeniu kontroli zgodności z prawem decyzji organu, o którym mowa w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że skarżący zakwestionował brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego o nieuwzględnieniu jego skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej. J.C. nie złożył jednak odwołania od wskazanego postanowienia Sądu Okręgowego, co znaczy, że postanowienie Sądu Okręgowego o nieuwzględnieniu skargi nie jest orzeczeniem, które naruszałoby prawo skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Dopiero sytuacja, w której skarżący wniósł zażalenie na postanowienie o nieuwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej, które nie zostałyby uwzględnione przez sąd z uwagi na brak danej procedury odwoławczej, zdecydowałaby o konstytucyjnym prawie skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. To znaczy, że skarżący nie uzyskał orzeczenia, które byłoby oparte na zaskarżonym przepisie naruszającym wskazane przezeń przepisy Konstytucji. Ingerencja w konstytucyjne prawo do dwuinstancyjności postępowania sądowego nastąpiłaby wskutek odmowy merytorycznego rozpoznania sprawy z uwagi na brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia, tj. odrzucenia zażalenia (zob. podobnie w postanowieniu TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15).

Skoro zatem art. 79 ust. 1 Konstytucji nie legitymuje do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – według inicjatora postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej – narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącą, a odnośnie do wskazanego w niniejszej sprawie zarzutu taka relacja nie zaszła, orzekanie jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

3.3. Jeśli chodzi o zarzut braku regulacji pozwalającej na sądową kontrolę decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. w szerszym zakresie niż tylko z punktu widzenia zgodności tej decyzji z prawem oraz zarzut braku przesłanek objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w. skarżący w żaden sposób nie wyjaśnił, jak treść art. 7 § 2 k.k.w. (określającego sąd właściwy do rozpoznania skargi na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w.) i art. 7 § 3 k.k.w. (wskazującego minimalne wymogi formalne, jakim powinien odpowiadać tryb wydawania decyzji, jak również termin wniesienia skargi na tę decyzję oraz organ, do którego skargę się wnosi) wpłynęła na naruszenie jego wolności i praw. Uchybienie to nie może zostać sanowane za pomocą przeprowadzenia rozprawy, gdyż skarga w ostatecznym jej kształcie, zgodnie z przepisami ustawowymi, może być wniesiona w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK). Po tym terminie nie może zostać ona rozszerzona ani uzupełniona. Stąd żądanie uzupełnienia skargi w zakresie braku uzasadnienia określonych

zarzutów stanowiłoby wyjście Trybunału poza zakres zaskarżenia ukształtowany skargą konstytucyjną. Dana okoliczność uzasadniała umorzenie postępowania w omawianym zakresie.

Ponadto należało zwrócić uwagę, że na tle sprawy, w której sformułowano skargę konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r., sąd poprzestał na formalnoprawnej ocenie wniosku skarżącego o objęcie go okresem przygotowawczym. Taka ocena dla wydania ostatecznego orzeczenia okazała się wystarczająca. Jediną podstawą negatywnego dla skarżącego rozstrzygnięcia Komisji Penitencjarnej, ocenionego następnie jako zgodne z prawem przez Sąd Okręgowy, było stwierdzenie, że w odniesieniu do skarżącego nie ma formalnoprawnych przesłanek podjęcia merytorycznej decyzji, z uwagi na odległy, bo (w chwili orzekania przez Komisję Penitencjarną) ponadsześćdziesięcioletni okres, jaki pozostał do końca kary. To znaczy, że w sprawie skarżącego zachodził brak wymaganego związku między unormowaniem będącym przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącą.

Trybunał Konstytucyjny zgodził się też ze stanowiskiem Sejmu, że skoro art. 7 § 2, § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. nie wpływają ani na to, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko z powodu jej niezgodności z prawem, ani też na to, że na postanowienie sądu w sprawie skargi skazanego nie przysługuje zażalenie, to zarzuty wobec tych przepisów są bezprzedmiotowe i bezzasadne.

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w analizowanej, połączonej z trzech skarg, skardze konstytucyjnej podniesione zarzuty wobec niekonstytucyjności przepisów kodeksu karnego wykonawczego nie miały bezpośrednio związku z treścią kwestionowanych przepisów. Kwestionowane normy nie odnosiły się wprost do sytuacji skarżącego ukształtowanej postanowieniami Sądu Okręgowego. Zarzut dotyczący braku możliwości sądowej weryfikacji postanowienia sądu był przedwczesny i w danym zakresie skarżący nie wyczerpał drogi prawnej, gdyż nie złożył zażalenia na postanowienie sądu.

Występując ze skargą konstytucyjną, skarżący chciał doprowadzić dzięki orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego do zmiany prawa, które byłoby korzystne w jego sprawie. Takie działania nie mieszczą się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Suma powyżej wymienionych nieprawidłowości przesądziła o umorzeniu postępowania.

Mając na względzie powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.