



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 grudnia 2023 r.

Pozycja 105

POSTANOWIENIE

z dnia 6 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 31/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej R.S. o zbadanie zgodności:

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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo strony do wniesienia skargi o stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 stycznia 2021 r. R.S. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.; dalej: ustawa skargowa) w zakresie, w jakim wyłącza prawo

strony do wniesienia skargi o stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w K. skargę na przewlekłość postępowania prowadzonego przed tym sądem (Wydziałem Penitencjarnym) pod sygn. akt [...], domagając się stwierdzenia, że w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, oraz zasądzenia kwoty 2000 zł.

Postanowieniem z 9 czerwca 2020 r., sygn. akt [...], Sąd Okręgowy w K., Wydział XXIII Karny Odwoławczy pozostawił skargę bez rozpoznania. W uzasadnieniu sąd wskazał, że ponieważ sprawa, w której skarżący wniósł skargę na przewlekłość postępowania, nie dotyczyła obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę ani nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego, brak było podstaw do merytorycznego rozpoznania skargi.

Pismem z 15 lipca 2020 r. skarżący został poinformowany, że na postanowienie z 9 czerwca 2020 r. zażalenie nie przysługuje.

1.2. Postanowieniem z 8 czerwca 2021 r. (sygn. Ts 18/21) Trybunał nadał bieg skardze konstytucyjnej, wskazując, że spełnia ona przesłanki nadania jej dalszego biegu.

1.3. Skarżący w skardze konstytucyjnej zarzucił, że został pozbawiony możliwości rozpoznania sprawy, tj. wszczęcia procedury nadzorczej w zakresie szybkości i sprawności postępowania, oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia przez sąd, którą to możliwość przyznano stronom innych postępowań. Zdaniem skarżącego, takie ograniczenie i różnicowanie spraw, w których stronie przysługuje prawo do skargi na przewlekłość postępowania, nie znajduje żadnego uzasadnienia, ani aksjologicznego, ani systemowego, w świetle konieczności ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości.

Jako wzorce kontroli skarżący wskazał art. 45 ust. 1 Konstytucji w aspekcie rzetelnego procesu i prawa do sądu oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji w aspekcie zamknięcia drogi sądowej.

2. W piśmie z 25 sierpnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił swój udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1b ustawy skargowej w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, 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. Rzecznik zaznaczył, że jednym z powodów wyeliminowania z porządku prawnego możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego był zamiar sprawniejszego rozpoznania skarg na przewlekłość co do istoty sprawy. Testu konieczności i proporcjonalności nie może jednak przejść zastosowana przez ustawodawcę przesłanka związana z tzw. ekonomią procesową. Zatem 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.

3. W piśmie z 19 sierpnia 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie

art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora, skarga nie spełnia warunków formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.t.p.TK, gdyż nie zawiera przedstawienia stanu faktycznego, więc nie sposób odczytać, jaki był przedmiot postępowania, w ramach którego złożono skargę na przewlekłość, co uniemożliwia także merytoryczną ocenę skargi. Nadto skarga nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Prokurator wskazał, że uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanej normy z normami wyższego rzędu jest niezwykle lakoniczne, a skarżący w istocie nie powołał argumentów o niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli ani dowodów na ich poparcie. W sprawie nie wykazano także, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący, ani że to zakwestionowany przepis stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zdaniem Prokuratora, nie wykazano zatem merytorycznego związku pomiędzy treścią normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Nadto w skardze nie rozważono, czy skarżący ma możliwość dochodzenia swoich praw w toku procedury sądowej, w szczególności, czy ma możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania na podstawie art. 16 ustawy skargowej.

4. W piśmie z 27 kwietnia 2023 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zajął stanowisko w sprawie. Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm wskazał, że wyodrębniony w zaskarżonym przepisie zakres zaskarżenia *de facto* odwzorowuje brzmienie kwestionowanego przepisu i w pełni wyczerpuje jego zawartość normatywną. Zdaniem Sejmu, art. 2 ust. 1b ustawy skargowej nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach skarżącego w pełnym zakresie swego zastosowania, bo ocena konstytucyjności wszystkich treści normatywnych art. 2 ust. 1b ustawy skargowej przybrałaby w części charakter kontroli abstrakcyjnej, co jest niedopuszczalne w wypadku spraw zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej. Istotne zastrzeżenia dotyczą też sposobu, w jaki przedstawiono w skardze konstytucyjnej stan faktyczny. Mianowicie przedstawiony został w sposób ogólnikowy i sprowadza się niemal wyłącznie do przywołania motywów orzeczenia sądowego, z którym skarżący wiąże naruszenie praw skonkretyzowanych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Sejm zaznaczył, że ani treść skargi konstytucyjnej, ani treść załączonego do niej postanowienia sądu nie pozwala ustalić, jaki jest przedmiot postępowania toczącego się przed Sądem Okręgowym w K., którego dotyczy skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a ocena konstytucyjności przepisu, na podstawie którego zostało podjęte rozstrzygnięcie w sprawie skargi na przewlekłość, nie może być oderwana od analizy charakteru postępowania, którego czas trwania jest kwestionowany. W ocenie Sejmu, skarżący nie spełnił też wymogu uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji został zaledwie zasygnalizowany i pozostawiony bez doprecyzowania (z uwzględnieniem okoliczności faktycznych), jakie rodzaje spraw są do siebie podobne na tyle, by dowieść konieczności poddania ich jednakowym regulacjom. Brakuje nawet tego, co jest istotą sprawy rozpatrywanej przez sąd penitencjarny. Sejm zaznaczył, że skarżący niekonstytucyjności art. 2 ust. 1b ustawy skargowej upatruje także w pozbawieniu go możliwości uruchomienia doraźnej interwencji, która wymuszałaby nadanie toczącej się sprawie odpowiedniego biegu. Tak ujęty zarzut należy, zdaniem Sejmu, postrzegać jako postulat

de lege ferenda, którego ocena pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Sejm zauważył również, że nie ma żadnej argumentacji wspierającej zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, co nie tylko wyczerpuje negatywną, formalną przesłankę dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, ale również niweluje możliwość ustosunkowania się do jej *meritum*.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.; dalej: ustawa skargowa) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie skarżący wiąże problem konstytucyjny z brakiem możliwości wniesienia skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniach wymienionych w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 127), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum*. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do kontroli, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania (por. postanowienia z: 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU A/2020, poz. 44 i 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8).

Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może dojść do wniosków odmiennych od uprzednio wyrażonych w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej. W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2.2. 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. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest także od spełnienia przesłanek, które zostały wymienione w art. 53

ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2392; dalej: u.o.t.p.TK).

Do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). Skarga konstytucyjna powinna też zawierać m.in. uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

2.3. Uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, a argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być „argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia (zob. wyrok z 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że prawidłowe uzasadnienie zarzutów wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (tak na przykład: wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

Skarżący powinien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, a także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty muszą odnosić się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacjami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie wystarczy, iż skarżący wskaże określone kwestionowane przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie z 22 września 2021 r., sygn. SK 49/20, OTK ZU A/2021, poz. 53).

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnego konstytucyjnego prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub to prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość

skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. „Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69; zob. również postanowienia z: 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, OTK ZU A/2019, poz. 54; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W niniejszej sprawie nie można uznać, że skarżący spełnił ustawowy wymóg właściwego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazywanymi konstytucyjnymi prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Powyższa przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów została potraktowana powierzchownie i instrumentalnie. Skarżący wskazał, jakie prawa konstytucyjne wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji, przedstawił relacje, jakie zachodzą między art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz ogólnie wskazał, że elementy prawa do sądu, takie jak prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej i prawo do wyroku sądowego, zostały naruszone, co w konsekwencji doprowadziło do zamknięcia drogi sądowej, a zatem naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, jednak nie opisał, w jaki sposób zakwestionowana regulacja naruszyła jego konstytucyjne wolności lub prawa. Nadto skarżący nie powołał argumentów odnoszących się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacją stanowiącą przedmiot skargi konstytucyjnej a wzorcami kontroli. Skarżący wskazał jedynie kwestionowany przepis oraz przepisy konstytucyjne, z którymi jest on, w jego opinii, niezgodny, jednak nie wyjaśnił, na czym owa niezgodność polega. Nie powiązał też zaistniałego naruszenia z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Skarżący nie wykazał także, że jest podmiotem konkretnego konstytucyjnego prawa, ani nie uprawdopodobnił, że ta wolność lub to prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Toteż Trybunał stwierdził, że skarżący nie spełnił przesłanki koniecznej uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).