

56/A/2016

WYROK

z dnia 12 lipca 2016 r.

Sygn. akt K 28/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Julia Przyłębska

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 lipca 2016 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 10 pkt 2 i 3 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 647) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) są zgodne z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 10 pkt 2 i 3 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 647) jest zgodny z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 14 października 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wystąpił o zbadanie zgodności:

* W dniu 12 lipca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

1) art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) § 10 pkt 2 i 3 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 647; dalej: rozporządzenie) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu RPO zauważył, że powołane przepisy k.k.w. są przepisami szczególnymi w stosunku do unormowań działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zaskarżony art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w., które wymagają uzasadnienia żądania zawartego w skardze (wniosku, prośbie) w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności dołączenia odpowiednich dokumentów, formalizują postępowanie skargowe. Tymczasem, zdaniem RPO, nie budzi wątpliwości to, że skarga w polskim systemie prawnym jest odformalizowanym środkiem ochrony interesów jednostki, co potwierdza art. 227 k.p.a. Art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w. podwyższają wymagania dotyczące formy skargi (wniosku, prośby) w stosunku do warunków określonych w k.p.a. Przepisy te dotyczą wszystkich skazanych, a więc nie tylko skazanych odbywających karę pozbawienia wolności. Tym samym nie można wykluczyć takiej sytuacji, że dana osoba złoży do tego samego organu skargę jako do organu wykonującego orzeczenie, w innej zaś równoległej sprawie jako do organu państwowego (art. 2 k.p.a.). Rygory formalne tych równoległych skarg kierowanych do tego samego organu będą jednak odmienne.

Wątpliwości RPO budzi też art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. umożliwiający pozostawienie skargi (wniosku, prośby) bez rozpoznania, jeżeli zawiera wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za obraźliwe lub obelżywe albo gwarę przestępców. W ocenie RPO, przepis ten należy łączyć z art. 116a pkt 2 k.k.w. zakazującym skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności posługiwania się takim językiem. Niemniej jednak ten zakaz odnosi się wyłącznie do określonych skazanych, a nie do ich ogółu.

W związku z tym art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 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 unormowań powszechnych w tym zakresie. Trudno zaakceptować uwarunkowania skargowe przyjęte w zaskarżonych przepisach, ponieważ skazani najczęściej nie mają należytej możliwości udokumentowania swej skargi (np. na nieodpowiednią opiekę lekarską czy niewłaściwy stosunek do nich przełożonych). Jeśli zaś chodzi o posługiwanie się gwarą przestępczą, to znaczna część skazanych jest tak „wykolejona”, że nie umie prawidłowo się porozumiewać. Ustawodawca zatem w stosunku do jednej kategorii podmiotów będących osobami skazanymi, i to tylko w ich relacjach skargowych z organami wykonującymi orzeczenie, wprowadził istotne ograniczenie prawa do skargi (art. 63 Konstytucji). Narusza to art. 32 Konstytucji w kontekście zasadniczo niesformalizowanej drogi skargi (wniosku) wynikającej z ogólnych reguł określonych w k.p.a. Przy tym odstępstwo od zasady równego traktowania nie ma dostatecznego uzasadnienia (nie jest racjonalne).

Jednocześnie RPO zwrócił uwagę, że kwestionowane przepisy regulują wyłącznie prawo samego skazanego do skargi i wniosku. Z art. 63 Konstytucji wynika jednak, że prawo to może być realizowane również przez inną osobę, za zgodą skazanego. W takiej sytuacji nie będą miały zastosowania ograniczenia wynikające z art. 6 § 2 i 3 k.k.w., których nie przewidują ogólne reguły wynikające z k.p.a. (skarga pozbawiona uzasadnienia czy też niepoprawna językowo będzie musiała być rozpoznana merytorycznie).

Zdaniem RPO, wynikająca z zaskarżonych przepisów ingerencja w prawo określone w art. 63 Konstytucji nie spełnia kryterium wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. nie

przemawia za nią wzgląd na konieczność ochrony wartości wymienionych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Potwierdzeniem tego jest powszechny system składania skarg i wniosków w trybie przepisów k.p.a., który nie wprowadza analogicznych ograniczeń do tych, które wynikają z art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w.

RPO zaznaczył, że analogiczną treść w stosunku do art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. ma § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Stąd też zarzuty i argumenty wskazane powyżej są aktualne również w odniesieniu do zaskarżonych przepisów rozporządzenia.

2. W piśmie z 21 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o:

1) stwierdzenie, że art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. są zgodne z art. 63 Konstytucji;

2) stwierdzenie, że § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia są zgodne z art. 63 Konstytucji;

3) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie (co do zarzutu niezgodności art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w., a także § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia z art. 32 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia; a co do zarzutu niezgodności tych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji – z uwagi na zbędność wydania orzeczenia).

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wskazał, że zakwestionowane przez RPO przepisy nie mogą być uznane za ograniczenie przedmiotowe prawa skazanych do petycji. Wprowadzają tylko formalne warunki wnoszenia skarg, wniosków i prośb, które nie zamykają skazanemu drogi merytorycznego rozpoznania jego żądań przez właściwy organ, a jedynie dyscyplinują wnoszącego i przyspieszają postępowanie wykonawcze. Wszak „pozostawienie bez rozpoznania” nie uniemożliwia skazanemu ponowienia pisma w tej samej sprawie, spełniającego już jednak wymogi ustawowe. O tym, w jaki sposób prawidłowo sformułować wniosek, skargę lub prośbę, skazany dowie się z pisemnego zawiadomienia przekazanego przez organ, który pozostawił je bez rozpoznania.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wielość podmiotów będących adresatami pism oraz wielość kwestii nimi objętych, jak również wymóg rozpoznawania wniosków, skarg i prośb wyłącznie w zakresie kompetencji organu, wymusza dokładne zidentyfikowanie problemu. Bez odpowiedniego współdziałania skazanego merytoryczne rozpoznanie jego żądania może być znacznie utrudnione, a co najmniej odsunięte w czasie.

Dodatkowo Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 3 k.k.w. nie można interpretować w kierunku uznania obowiązku skazanego udokumentowania żądań w każdej sytuacji, nawet wtedy gdy jest to obiektywnie niemożliwe. Chodzi bowiem wyłącznie o sytuacje, w których skazany albo ma dokumenty, albo jest w stanie sam je użyć. W pozostałych sytuacjach konieczne będzie podjęcie odpowiednich działań z urzędu przez organ postępowania wykonawczego.

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę na fakultatywność pozostawienia żądania bez rozpoznania. Może ono być zatem rozpoznane merytorycznie także wtedy, gdy w uzasadnieniu użyto wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców. Ponadto warto przypomnieć, że instytucja pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpoznania, ze względu na znieważającą lub obelżywą treść, funkcjonuje na gruncie innych aktów normatywnych, a co więcej ma charakter obligatoryjny.

Podsumowując, art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. są zgodne z art. 63 Konstytucji, gdyż nie ograniczają zakresu przedmiotowego petycji, tylko wymuszają odpowiednią ich formę. Jednocześnie wniosek o braku ingerencji w prawo petycji skutkuje zbędnością kontynuowania kontroli konstytucyjności zakwestionowanych unormowań z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że RPO porównał dwa równoległe systemy unormowań (k.k.w. i k.p.a.) ukształtowane na poziomie ustawy, co z oczywistych przyczyn jest niedopuszczalne, ponieważ zmierza do zainicjowania poziomej (a nie pionowej, hierarchicznej) kontroli zgodności norm prawnych, a to wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie RPO nie przedstawił żadnego innego uzasadnienia wadliwej, jego zdaniem, z punktu widzenia art. 32 Konstytucji regulacji.

Konsekwencją powyższej oceny zarzutów RPO odnoszących się do zaskarżonych przepisów k.k.w. są analogiczne wnioski Prokuratora Generalnego w zakresie wyniku badania zarzutów wadliwości § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia.

3. Minister Sprawiedliwości zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 23 grudnia 2015 r. Wniósł o stwierdzenie, że § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy nie ograniczają ani nie wyłączają prawa skazanych (w tym osadzonych) do składania skarg, wniosków i prośb, ponieważ mogą oni z tego prawa korzystać na warunkach określonych w k.k.w. Nie dochodzi do naruszenia art. 63 Konstytucji, jako że unormowanie k.k.w. dotyczy jedynie trybu postępowania (wymogów formalnych pisma) w razie złożenia przez skazanego skargi, wniosku lub prośby do organów wykonujących orzeczenie, co nie należy do materii konstytucyjnej (art. 63 zdanie drugie Konstytucji). Ustawa zasadnicza nie odnosi się bezpośrednio do sposobu rozpatrywania skarg i wniosków, pozostawiając w tym zakresie swobodę ustawodawcy. Przy tym regulacja k.p.a. nie musi być jedynym rozwiązaniem, które wyłączałoby odmienne propozycje w odniesieniu do wyodrębnionych prawnie grup, np. skazanych.

Za zgodnością zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli przemawia także to, że nie wprowadzają one żadnych ograniczeń przedmiotowych skargi czy wniosku w stosunku do ich zakresu wynikającego z art. 227 i art. 241 k.p.a. Nie naruszają zasady równego traktowania, gdyż wymogi formalne składanego przez skazanego wniosku, skargi czy prośby do organu wykonującego orzeczenie dotyczą wszystkich skazanych i mają na celu usprawnienie postępowania wykonawczego, szybsze i trafniejsze rozstrzygnięcie żądania i uwzględnienie innych regulacji k.k.w. W realizacji konstytucyjnego prawa skargi nie chodzi tylko o formalne jej rozpoznanie, ale także o merytoryczne odniesienie się do podniesionych zarzutów. Ponadto dołączenie odpowiednich dokumentów wymagane jest tylko wtedy, gdy są one niezbędne do rozpatrzenia sprawy (§ 10 pkt 3 rozporządzenia). Nieposiadanie odpowiednich dokumentów, niemożność ich zdobycia z uwagi na ograniczenia osadzonego skazanego lub charakter żądania uniemożliwiający jego udokumentowanie nie może i nie skutkuje pozostawieniem skargi czy wniosku bez merytorycznego rozpoznania. Wymóg uzasadnienia wniosku czy skargi może ograniczyć się do przytoczenia w jednym zdaniu powodów swoich żądań, w ramach wykazania realizacji konstytucyjnego prawa złożenia, w interesie własnym czy innej osoby, skargi czy wniosku.

Minister Sprawiedliwości zauważył ponadto, że konsekwencja określona w § 10 pkt 3 rozporządzenia nie ma charakteru automatycznego. Zgodnie bowiem z § 7 ust. 4a zdanie drugie rozporządzenia, jeżeli wniosek, skarga lub prośba nie zawierają uzasadnienia, wzywa się wnoszącego do uzupełnienia braku w terminie 7 dni od otrzymania wezwania z pouczeniem, że jego nieusunięcie spowoduje pozostawienie pisma bez rozpoznania.

Z kolei formalny wymóg zawarty w § 10 pkt 2 rozporządzenia skorelowany jest z art. 116a pkt 2 k.k.w. W świetle tego ostatniego przepisu, skazanemu nie wolno posługiwać się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców, a naruszenie tego zakazu może nawet skutkować wymierzeniem kary dyscypli-

narnej (art. 142 § 1 k.k.w.). Dodatkowo art. 4 § 2 k.k.w. wskazuje na to, że ograniczenie praw i obowiązków obywatelskich skazanego może wynikać z ustawy, np. z art. 104 k.k.w., zgodnie z którym korzystanie przez skazanego z przysługujących praw powinno następować w sposób nienaruszający praw innych osób oraz niezakłócający ustalonego w zakładzie karnym porządku. W kontekście zakazu zawartego w art. 116a pkt 2 k.k.w. niekonsekwencją byłoby umożliwienie osadzonemu posługiwania się nieprzyzwoitymi zwrotami w pismach, w których zgłaszają wnioski lub żądania do organów publicznych, bez możliwości wyciągnięcia z tego tytułu negatywnych skutków.

Minister Sprawiedliwości przypominał też, że jednym z celów kary pozbawienia wolności jest kształtowanie u osób osadzonych w zakładach karnych społecznie pożądanych postaw. Dodatkowo § 10 pkt 2 rozporządzenia koresponduje z art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224, ze zm.), które nakładają na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek przeciwdziałania wulgaryzacji języka polskiego. Jednocześnie ustawodawca przewiduje w pewnych wypadkach odpowiedzialność karną za używanie wobec innych podmiotów lub publicznie słów wulgarnych lub obelżywych (art. 212, art. 216, art. 226 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; art. 141 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.). Co więcej, regulacje podobne do § 10 pkt 2 rozporządzenia zawarte są także w innych aktach normatywnych (art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; § 202 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. poz. 1218, ze zm.). Wydaje się zatem, że standardy językowe w zakresie nieużywania w pismach kierowanych do instytucji państwowych wszczynających czynności urzędowe treści znieważających, wulgarnych czy obelżywych winny obowiązywać wszystkich obywateli.

Należy zaznaczyć, że z § 10 rozporządzenia wynika tylko „możliwość”, a nie obowiązek organu pozostawienia pisma bez rozpoznania. Dodając do tego dyspozycję § 7 ust. 4a rozporządzenia, można stwierdzić, że jest pożądane zachowanie rozwagi przy rozpatrywaniu skarg, wniosków czy próśb, a ewentualne skorzystanie z możliwości pozostawienia ich bez rozpoznania powinno ograniczać się do sytuacji jednoznacznych, które uniemożliwiają ich merytoryczne rozpoznanie lub też jasno wskazują, że celem użycia wulgarnych zwrotów jest jedynie ubliżenie organowi lub pracownikowi państwowemu.

Minister Sprawiedliwości zauważył ponadto, że również ogólne reguły rozpatrywania skarg i wniosków określone w k.p.a. obejmują pewne wymogi dotyczące składanych w tym zakresie pism (np. art. 239 k.p.a.). Uzasadnia to art. 31 ust. 3 Konstytucji i konieczność ochrony wolności i praw innych osób oraz porządku publicznego. Podobny charakter ma rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach.

W praktyce penitencjarnej możliwość pozostawienia skargi bez rozpoznania wynikająca z § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia bywa wykorzystywana jako ostateczne rozwiązanie. W szczególności ciężar zgromadzenia dowodów pozwalających na dokonanie ustaleń faktycznych zawsze jest przenoszony na administrację jednostek penitencjarnych, a rozpatrywanie skarg odbywa się zgodnie z zasadami dążenia do bezstronności i poznania prawdy obiektywnej.

4. Sejm zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 20 kwietnia 2016 r. Wniósł o stwierdzenie, że art. 6 § 2 zdanie drugie w związku z § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. jest zgodny z art. 32 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Sejm zaznaczył, że art. 6 k.k.w. potwierdza na poziomie ustawowym konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg oraz określa elementy procedu-

ralne, które dotyczą trybu rozpatrywania tych wystąpień (zob. art. 63 zdanie drugie Konstytucji). Wynikające z zakwestionowanych przepisów rygory dotyczące treści tych wystąpień nie mogą być uznane za zawężenie podmiotowego lub przedmiotowego zakresu konstytucyjnego prawa. Nie dochodzi tu bowiem do ograniczenia prawa do złożenia wniosku, skargi lub prośby tylko do określonych kategorii skazanych, a ponadto każdy skazany, który występuje do organu wykonującego orzeczenie, jest obowiązany spełnić kwestionowane przez RPO warunki proceduralne. Nie następuje tu też zawężenie przedmiotowe, gdyż wskazane wymogi nie limitują spraw czy zagadnień, których może dotyczyć wniosek, skarga lub prośba skazanego.

Zdaniem Sejmu, rozwiązania przyjęte w zaskarżonych przepisach mogą być uznane za pewne utrudnienia dla skazanych w kierowaniu wystąpień. Niemniej jednak nie są to utrudnienia niezasadne ani nadmierne (są bowiem motywowane ochroną porządku publicznego – art. 31 ust. 3 Konstytucji). Obowiązek uzasadnienia wniosku, skargi czy prośby w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie służy usprawnieniu postępowania wykonawczego. Umożliwienie skazanym wystąpień składanych bez umotywowania lub udokumentowania rodzi poważne niebezpieczeństwo ich nadużywania. To może przełożyć się na nadmierny ich napływ oraz znaczne wydłużenie, a nawet przewlekłość, rozpoznawania wniosków, skarg i prośb.

Z kolei uzasadnienia wprowadzenia art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. 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 (np. przez pozostawienie wystąpienia skazanego bez rozpoznania) na zachowującego się w niestosowny sposób skazanego, używającego w sytuacji oficjalnej wulgaryzmów, słów obelżywych czy gwary przestępczej. Artykuł 6 § 3 pkt 2 k.k.w. wynika też z konieczności zabezpieczenia należytej powagi w odniesieniu do kontaktów skazanego z organami wykonującymi zapadłe wobec niego orzeczenie.

W ocenie Sejmu, kwestionowane unormowania nie są nadmiernie rygorystyczne ani nazbyt utrudniające skazanym występowanie z wnioskami, skargami lub prośbami. Z art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. wynika mianowicie, że uzasadnienie nie musi być ani kompletne, ani szczegółowe. Wystarczy, aby żądania były uzasadnione „w stopniu umożliwiającym rozpoznanie”, co nie wydaje się trudne do spełnienia. Przy czym dołączenie dokumentów nie jest warunkiem koniecznym dopuszczalności wystąpienia. Warunkiem jest jedynie uzasadnienie żądań, zaś dołączenie odpowiednich dokumentów jest jedynie przykładowym wskazaniem sposobu takiego uzasadnienia. Potwierdza to art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w., który stanowi o pozostawieniu pisma bez rozpoznania wówczas, gdy nie zawiera uzasadnienia, nie zaś gdy nie obejmuje załączników w postaci odpowiednich dokumentów.

Artykuł 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. nie może być i nie jest traktowany jako podstawa prawna egzekwowania od skazanego obowiązku niemożliwego do zrealizowania. W sytuacji gdy skazany nie ma możliwości przedstawienia wystarczającego uzasadnienia żądań wniosku, skargi lub prośby, w tym przedłożenia stosownych dokumentów, organ nie może ograniczyć się do pozostawienia tych wystąpień bez rozpoznania i musi podjąć określone czynności z urzędu.

Sejm podkreślił jednocześnie, że zastosowanie konsekwencji określonej w art. 6 § 3 *in fine* k.k.w. ma charakter fakultatywny. Tym samym organ może – po uwzględnieniu całości kształtu 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.

Należy również zauważyć, że pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania jest opatrzone stosownymi gwarancjami proceduralnymi, które wystarczająco zabezpieczają interesy skazanego. Przede wszystkim musi być ono poprzedzone wezwaniem skazanego, na podstawie art. 120 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. 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.

Ponadto decyzja organu o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania wraz z podaniem jej powodów jest komunikowana skazanemu (art. 237 § 3 i art. 238 § 1 k.p.a.). Ma to nie tylko walor informacyjny, ale również umożliwia skazanemu identyfikację wadliwości wystąpienia i pozwala – przy ponownym jego składaniu – uniknąć ich powielania. Skazany może dodatkowo w trybie art. 6 § 2 k.k.w. złożyć skargę na decyzję o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania oraz – po jej wydaniu – w sposób nieograniczony ilościowo i czasowo ponawiać wystąpienia, co daje mu w zasadzie nieograniczone możliwości domagania się realizacji swoich żądań.

W kontekście naruszenia art. 32 Konstytucji Sejm zauważył, że zarzuty RPO są zasadniczo oparte na porównaniu zakwestionowanych przepisów z regulacją działu VIII k.p.a. Taka argumentacja zmierza *de facto* w kierunku tzw. poziomej kontroli norm, a więc wzorcem w odniesieniu do zaskarżonych unormowań ustawowych mają być przepisy innej ustawy. Taka kontrola jest w postępowaniu przed Trybunałem niedopuszczalna.

Zdaniem Sejmu, nieprzekonujący jest też argument RPO, że niekonstytucyjność jest konsekwencją większych wymogów stawianych skazanemu występującemu z wnioskiem, skargą lub prośbą do organu wykonującego orzeczenie niż innym osobom występującym ze skargą lub wnioskiem, w tym też takim, które występują do organu wykonującego orzeczenie w imieniu skazanego. Sejm stwierdził bowiem, że skazany w zakresie swych relacji skargowych lub wnioskowych z organem wykonującym orzeczenie nie jest takim samym podmiotem jak osoba, która nie jest skazana i która występuje ze skargą lub wnioskiem do jakiegoś organu władzy publicznej. Podejście do sytuacji skazanego podporządkowane jest osiągnięciu celów kary, w tym przede wszystkim jego resocjalizacji, a szczególne obowiązki w tym zakresie obciążają organy wykonujące orzeczenie. Z tego choćby powodu relacja skazanego z organem wykonującym orzeczenie jest nieporównywalna z relacją osoby nieskazanej z dowolnym organem władzy publicznej. Nie zmienia tego okoliczność, że 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 traktowania, właściwego skazanym. Nie sposób też zrównywać relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z organem wykonującym orzeczenie oraz relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z innym organem. Wszak inne organy niż wykonujące orzeczenie nie są obciążone obowiązkami w zakresie realizacji celów kary wobec skazanego, w tym jego resocjalizacji.

5. Prezes Rady Ministrów, reprezentujący Radę Ministrów, jako uczestnika postępowania, nie zajął stanowiska w tej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK). Ustawa ta – pomijając zmiany wprowadzone ustawą z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) – została znowelizowana dwukrotnie. Po pierwsze, ustawą z 19 listopada 2015 r.

(Dz. U. poz. 1928), a po drugie – ustawą z 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na sposób jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw. Właściwy organ jest obowiązany ogłosić wyrok „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane do wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem z 14 października 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że powinno być ono prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji. W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. A więc przez dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie zostaje zmieniony.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK) normuje ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie zostały określone następujące przepisy: art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2-3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) oraz § 10 pkt 2-3 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 647; dalej: rozporządzenie). Zaskarżone unormowania ustawowe dotyczą prawa wszystkich osób skazanych do składania wniosków, skarg i prośb skierowanych do organów wykonujących orzeczenie. Z kolei kwestionowane rozporządzenie uszczegóławia to uprawnienie w odniesieniu do osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (por. art. 249 § 3 pkt 3 k.k.w. będący podstawą prawną wydania rozporządzenia).

W świetle wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) przepisów, skazany, który składa wniosek, skargę lub prośbę, ma obowiązek uzasadnienia swych żądań w stopniu umożliwiającym rozpoznanie złożonego pisma, w szczególności ma dołączyć odpowiednie dokumenty (art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w.). Jeżeli wniosek, skarga lub prośba nie zawierają uzasadnienia żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, jak również zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, to właściwy organ „może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania” (art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w.). Podobną regulację przewiduje § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia odnoszony jednak wyłącznie do oświadczeń osób osadzonych („W przypadku złożenia wniosku, skargi lub prośby (...) 2) zawierających wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, 3) niezawierających uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie – właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania”).

Zgodnie z dominującym w doktrynie i orzecznictwie poglądem, w zakresie powyższego uprawnienia skazanych odpowiednie zastosowanie mają dodatkowo przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a.) dotyczące składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych, a przez to również przepisy wydanego na podstawie art. 226 k.p.a. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) – (zob. postanowienie SN z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I KZP 25/09, OSNKW nr 2/2010, poz. 10; postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 31 sierpnia 2007 r., sygn. akt II AKzW 607/07, OSAW nr 2/2008, poz. 93; K. Dąbkiewicz, uwaga 12 do art. 6, [w:] K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015; T. Kalisz, *Skarga skazanego w kodeksie karnym wykonawczym*, „Prokuratura i Prawo” nr 5/2013, s. 91-92; tenże, *Skargi, wnioski i prośby składane przez skazanych w toku postępowania wykonawczego*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. L. Bogunia, t. XXIV, Wrocław 2009, s. 215; S. Lelental, uwaga 10 do art. 6, [w:] S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2014; K. Postulski, uwaga 16 do art. 6, [w:] K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015; T. Przesławski, *Skarga osoby pozbawionej wolności składana do organów*

postępowania wykonawczego [art. 6 § 2 kkw], „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 71/2011, s. 53-54).

3. Artykuł 63 zdanie pierwsze Konstytucji statuuje prawo podmiotowe każdego składania petycji, wniosków i skarg 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. Z kolei w świetle zdania drugiego tego artykułu, tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Użycie w powyższym przepisie ustawy zasadniczej słowa „każdy” sugeruje oparcie prawa petycji na zasadzie powszechności (*actio popularis*) w najszerszym znaczeniu. Wskazane prawo podmiotowe przysługuje zatem każdemu człowiekowi, niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca zamieszkania (siedziby), zarówno osobie fizycznej, jak i wszelkim podmiotom zbiorowym (mającym i niemającym osobowości prawnej). Ponadto należy przypomnieć, że prawo wynikające z art. 63 Konstytucji odnosi się do wszelkiego rodzaju wystąpień, niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowanych do podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje władzy publicznej, które to wystąpienia nie mają jednocześnie odrębnej podstawy konstytucyjnej (np. w art. 78, art. 79 ust. 1, art. 80, art. 118 ust. 2 Konstytucji). Zakres przedmiotowy tzw. prawa petycji obejmuje szeroko pojętą działalność władzy publicznej, zarówno z punktu widzenia wskazań na jej nieprawidłowości, jak i propozycje poprawy.

Trybunał w postanowieniu z 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 64/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 95), podkreślił, że z uwagi na założenie racjonalności ustrojodawcy pojęcie petycji, wniosku i skargi, o którym mowa w art. 63 Konstytucji, obejmuje wyłącznie działania legalne, nienaruszające innych konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Logicznym tego dopełnieniem jest art. 225 § 1 k.p.a., według którego autor skargi lub wniosku o tyle tylko korzysta z ochrony, o ile działał „w granicach prawem dozwolonych”. W szczególności zatem bezprawne naruszenie cudzych dóbr osobistych, czci i dobrego imienia, za pomocą skargi czy petycji nie staje się przez to działaniem legalnym, korzystającym z ochrony prawnej. W przeciwnym razie ochrona tych dóbr osobistych byłaby czysto iluzoryczna. W ocenie Trybunału wyrażonej w postanowieniu o sygn. SK 64/06, trudno przyjąć, że cześć i dobre imię każdej osoby, będące pod ochroną prawa na szczeblu zarówno ustawowym, jak i konstytucyjnym (art. 47 Konstytucji) miałyby być pozbawione tej ochrony tylko dlatego, iż podmiot naruszający te prawa człowieka korzystałby z formy petycji, skargi czy wniosku. „Czym innym jest prawo składania petycji, skarg itp., a czym innym ich forma treściowa, która nie może naruszać pozostałych, konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności” (sygn. SK 64/06).

Odesłanie do ustawy zawarte w art. 63 zdanie drugie Konstytucji oznacza nałożenie obowiązku ustanowienia odpowiedniej regulacji na poziomie ustawowym i z mocą ustawy, lecz niekoniecznie w jednym, specjalnie w tym celu wydanym akcie. Przedmiot wydanej ustawy jest ograniczony do „trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg”, co oznacza wyłącznie proceduralny jej charakter – ustawa nie powinna zawierać elementów materialnoprawnych, a zwłaszcza być pretekstem do nieuzasadnionego zawężenia podmiotowego i przedmiotowego prawa petycji. „Tryb rozpatrywania” odnosi się tylko do procedur ułatwiających realizację prawa podmiotowego jednostki, wyważających przy tym interes indywidualny uprawnionego z innymi prawnie chronionymi wartościami i interesami oraz technicznymi i osobowymi możliwościami urzędów. Równocześnie regulacja prawna winna skutecznie zapobiegać nadużywaniu prawa petycji zdarzającym się w praktyce. Należy także podkreślić, że w klauzuli odsyłającej do ustawy szczególnie ważne jest nałożenie tą drogą na adresatów petycji (wniosków, skarg) szczegółowych obowiązków ich rozpatrzenia i udzielenia odpowie-

dzi ich autorowi (autorom) – (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 63, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 10).

Oczywiście konstytucyjne prawo petycji nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Wprowadzane ograniczenia – podmiotowe, przedmiotowe czy też związane z trybem realizacji tego prawa – są dopuszczalne, jeżeli służą zapewnieniu ochrony innych wartości konstytucyjnych, w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego świetle, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. Przy tym ocena spełnienia przesłanki „konieczności” wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału, wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) – (zob. np. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

Jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie została powołana także zasada równości wobec prawa. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Powinien przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy najpierw rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (zob. np. wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96).

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 ust. 1 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. 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 odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. sygn. K 7/98). Innymi słowy, jak wywiódł Trybunał w wyroku z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79), odstępstwo od zasady równości jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Przy tym, zdaniem Trybunału (zob. sygn. P 24/10), orzekając o zgodności określo-

nego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. też wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

Na tym tle należy dodatkowo zaznaczyć, że RPO wskazał jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, a nie tylko ust. 1 tego artykułu. Uzasadnienie wniosku w niniejszej sprawie dostarcza podstaw do sformułowania konkluzji, zgodnie z którą RPO traktuje naruszenie zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) jako kwalifikowany przejaw niekonstytucyjnego odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Przy tym Trybunał przypomniał, że zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zakaz dyskryminacji oznacza „m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne” (wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49). Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem wykazania w szczególności tego, że a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest konstytucyjnie zakazane (zob. postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115). W takim kontekście RPO wskazał, że tym kryterium jest posiadanie przynajmniej osoby skazanej występującej w relacjach z organami wykonującymi orzeczenie.

4. Rekonstruując problemy konstytucyjne ujawniające się na kanwie niniejszej sprawy, Trybunał zawarł je w następujących pytaniach: 1) Czy wynikające z zakwestionowanych przepisów wymogi dotyczące treści wniosku, skargi lub prośby skierowanych do organów wykonujących orzeczenie oraz określone w tych przepisach skutki niespełnienia warunków stanowią ograniczenia konstytucyjnego prawa składania petycji, wniosków i skarg, które są konieczne do ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji? 2) Czy wskazane wyżej ograniczenia są odstępstwem od zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w zakresie prawa petycji, które to odstępstwo dotyczy osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie i w sposób niezgodny z Konstytucją różnicuje ich sytuację prawną względem pozostałych podmiotów korzystających z konstytucyjnego prawa petycji?

5. Zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy k.k.w. są wynikiem wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431; dalej: ustawa zmieniająca). Stanowiła ona reakcję ustawodawcy na przewlekłość, nieefektywność oraz nieuzasadnioną kosztowność postępowań, w tym postępowania wykonawczego w sprawach karnych (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 3961/VI kadencja). W ocenie projektodawcy, proponowane w art. 6 § 2 i 3 k.k.w. rozwiązania w znaczący sposób wpłyną na usprawnienie postępowania wykonawczego, nie ograniczając jednocześnie praw skazanych mogących występować z wnioskami w każdym czasie, ale jedynie zmierzając do zdyscyplinowania tych osób (zob. *ibidem*). Przepisy wprowadzone ustawą zmieniającą mogły być również bezpośrednią reakcją na nierzadkie wypadki nadużywania, zwłaszcza przez skazanych osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, prawa do wnoszenia skarg, wniosków i prośb (por. np. www.sw.gov.pl/pl/aktualnosci/aktualnosci-sluzby-wieziennej/news,7660,wiezniowie-skargi-pisza.html).

Określone w art. 6 § 2 i 3 k.k.w. oraz § 10 rozporządzenia uprawnienie skazanego stanowi uszczegółowienie prawa podmiotowego wynikającego z art. 63 Konstytucji, a zatem prawa o szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym. W tym kontekście Trybunał zauważył, że zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy k.k.w. zostały zamieszczone w części ogólnej ustawy, a przez to można przyjąć, iż obejmują swoim zakresem przedmiotowym wszystkie konstrukcje regulowane w prawie karnym wykonawczym. Wobec tego wnioski, skargi i prośby skazanego mogą dotyczyć kar, środków karnych środków zabezpieczających, środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, niezależnie od trybu działania i charakteru organu, do którego mają się odnosić (tak też T. Kalisz, *op. cit.*, s. 92-93). Przy tym jednak z zestawienia zaskarżonych przepisów ustawy z art. 6 § 1 k.k.w. wynika, że wnioski, skargi i prośby skazanego nie obejmują wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem i zażaleń na postanowienia wydane w postępowaniu wykonawczym, które mogą być wnoszone na podstawie art. 6 § 1 k.k.w. W wypadku zatem art. 6 § 2 k.k.w. chodzi o wszystkie te inicjatywy skazanego, które nie służą wszczęciu postępowania, w tym incydentalnego, przed sądem, a więc o sprawy mniejszej wagi, niedotykające istoty postępowania wykonawczego i niewymagające wydania orzeczenia sądowego. Dotyczyć one mogą bieżących problemów związanych z przebiegiem wykonania kary, w szczególności skarg na postępowanie funkcjonariusza Służby Więziennej czy też próśb odnoszących się do posiłków podawanych osadzonemu, czy innych warunków odbywania kary. Cechuje je zatem szeroki zakres przedmiotowy wynikający przede wszystkim z braku jego wyraźnego zawężenia w art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w., co w odpowiedni sposób koresponduje z art. 63 Konstytucji. Oczywiście ograniczenie się w tym przepisie k.k.w. do wystąpień skazanego do organów wykonujących orzeczenie nie może być traktowane jako limitowanie szerzej ujętego prawa konstytucyjnego. Skazany w zakresie wystąpień nieobjętych art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w., a więc wystąpień do innych podmiotów niż organy wykonujące orzeczenie, może korzystać z prawa składania skarg i wniosków gwarantowanego w dziale VIII k.p.a. W konsekwencji podobną ocenę należy wyrazić w odniesieniu do ograniczenia w art. 6 § 2 k.k.w. kręgu podmiotów uprawnionych do osób skazanych. W pozostałym zakresie bowiem „każdy” (art. 221 § 1 k.p.a.) może realizować swoje prawo na podstawie odnośnych przepisów k.p.a.

W związku z powyższym zakwestionowane przez RPO przepisy bezpośrednio nie ingerują w szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy konstytucyjnego prawa składania petycji, wniosków i skarg określonego w art. 63 ustawy zasadniczej. Wprowadzają jednak wymogi proceduralne korzystania z tego prawa w odniesieniu do skazanego składającego wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Przez to zasadniczo mieszczą się w dopuszczonym przez Konstytucję zakresie precyzowania przez ustawodawcę „trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg” (art. 63 zdanie drugie Konstytucji). Niemniej jednak art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia mogą być uznane za pewne ograniczenia przewidziane dla skazanych realizujących prawo wynikające z ustawy zasadniczej i potwierdzone w art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. Podlegają zatem ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście tego, czy utrudnienia wynikające z tych unormowań proceduralnych nie zawężają nadmiernie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub też nie czynią go iluzorycznym. Zasadniczo bowiem procedury ustawowe tworzone na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 63 zdanie drugie Konstytucji powinny gwarantować realizację prawa jednostki, wywierać przy tym interes indywidualny uprawnionego z innymi prawnie chronionymi wartościami i interesami oraz technicznymi i osobowymi możliwościami organów rozpatrujących wnioski, skargi lub prośby. Równocześnie tego typu regulacja winna skutecznie zapobiegać nadużywaniu prawa wystąpień zdarzającemu się w praktyce. Innymi słowy, wprowadzone

w zakwestionowanych przepisach ograniczenia muszą w szczególności spełniać wymogi przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. W ocenie Trybunału, wymogi formalne dotyczące wniosku, skargi lub prośby skazanego polegające na uzasadnieniu żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie (art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 3 k.k.w., § 10 pkt 3 rozporządzenia) oraz nieposługiwaniu się w nich wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe oraz gwarą przestępców (art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w., § 10 pkt 2 rozporządzenia), jak również powiązane z tymi warunkami konsekwencje prawne ich niespełnienia w postaci możliwości pozostawienia wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania (art. 6 § 3 k.k.w., § 10 rozporządzenia), mieszczą się w granicach wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji dla legalnego ograniczenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 63 Konstytucji.

Należy stwierdzić przede wszystkim, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy służą realizacji interesu publicznego dającego się zidentyfikować na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji i są dla jego ochrony niezbędne. Umożliwienie skazanym kierowania wystąpień pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia lub udokumentowania rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tego prawa, który to wniosek znajduje odzwierciedlenie w praktyce ukształtowanej na tle przepisów w brzmieniu sprzed ustawy zmieniającej. To z kolei może przełożyć się na nadmierny napływ do organów wykonujących orzeczenie nieumotywowanych wniosków, skarg i prośb, a przez to znacznie wydłużyć ich rozpoznawanie wskutek konieczności podejmowania wielu czynności z urzędu, które nie są w żaden sposób ukierunkowane przez skazanego. Stąd można przyjąć, że wymóg uzasadnienia wystąpienia w stopniu umożliwiającym jego rozpoznanie zmierza do zwiększenia sprawności procedury rozpoznawania wniosków, skarg i prośb, a dzięki temu również do zagwarantowania sprawności samego postępowania wykonawczego. W ten sposób sprzyja jednocześnie ochronie wolności i praw innych osób, w szczególności innych skazanych korzystających z uprawnień wynikających z art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. W tym kontekście można odwołać się do przesłanki zapewniania porządku publicznego rozumianego jako stan obejmujący ochronę zarówno interesów jednostek, jak i interesu ogólnego, umożliwiający normalne funkcjonowanie państwa (instytucji publicznych) i społeczeństwa, w tym przewidujący pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych (por. wyrok TK z 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 111; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 188-190).

Z kolei zakaz używania przez skazanego składającego wniosek, skargę lub prośbę wyrazów i zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe oraz gwary przestępców ma służyć celom resocjalizacyjnym i społecznej readaptacji. Można go zatem traktować jako element procesu uzyskiwania przez skazanego akceptacji społecznej, kształtowania w nim społecznie pożądanых postaw oraz powrotu skazanego do społeczeństwa jako jego członek kierujący się powszechnie obowiązującymi zasadami jurydycznymi, etycznymi i moralnymi. Wobec tego, odnosząc się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, *ratio legis* art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. i § 10 pkt 2 rozporządzenia, jako uwarunkowań realizacji uprawnienia skazanego do kierowania wystąpień do organów wykonujących orzeczenie, stanowi również zapewnienie porządku publicznego (zwłaszcza w kontekście zabezpieczenia należytej powagi w kontaktach skazanego z organem), a ponadto ochrona moralności publicznej. To ostatnie określenie odnosi się bowiem do kształtowania w określony sposób stosunków międzyludzkich przez nakaz co najmniej dążenia do realizacji wartości przyjmowanych przez ogół społeczeństwa, takich jak prawda, piękno, solidarność, sprawiedliwość, miłość czy życzliwość (por. Z. Cieślak, *Etyka urzędnika*, [w:] *Etyka. Deontologia. Prawo*, red. P. Steczkowski, Rzeszów 2008, s. 35).

7. W dalszej kolejności Trybunał wskazał argumenty za zachowaniem odpowiednich proporcji między osiąganymi efektami (polegającymi na realizacji wyżej wymienionych celów) a stopniem ingerencji ustawodawczej w swobodę korzystania przez skazanych z uprawnień do składania wniosków, skarg i prośb.

Wniosek o tym, że wymogi formalne nałożone na skazanego kierującego wystąpieniem do organów wykonujących orzeczenie nie są nadmiernym i nazbyt surowym ograniczeniem realizacji uprawnienia wynikającego z art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w., wynika przede wszystkim z przyznania tym organom względnej swobody określenia skutków działań skazanego zmierzających do spełnienia wspomnianych warunków. Ta swoboda wynika z użycia w art. 6 § 3 k.k.w. i § 10 rozporządzenia słowa „może”, odniesionego do upoważnienia właściwego organu do pozostawienia wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania, które przez to przybiera postać umocowania do tzw. uznania administracyjnego. Dodatkowym elementem normy „uelastyczniającym” jej stosowanie jest występowanie pojęć niedookreślonych, za których pomocą prawodawca konstruuje stan faktyczny warunkujący pozostawienie wystąpienia bez rozpoznania („powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe”, „gwara przestępców” oraz „w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie” – art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia). Zastosowanie w kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisach konstrukcji uznania administracyjnego oraz pojęć niedookreślonych oznacza przyznanie właściwemu organowi możliwości rozstrzygnięcia o treści skutku prawnego (o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania albo o jego merytorycznym rozpatrzeniu) po dokonaniu ważenia „zaangażowanych” w sprawę interesów (indywidualnego i grupowego) i kierując się wartościami podlegającymi prawnej ochronie (w tym porządek publiczny, moralność publiczna, poszanowanie praw i wolności innych osób) – (por. Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 74-77). Wśród nich niezwykle doniosłe znaczenie ma bez wątpienia wartość zapisana w art. 63 Konstytucji, tj. szeroka pod względem podmiotowym i przedmiotowym dostępność składania petycji, wniosków i skarg, chroniona co do zasady, z wyjątkami jednak na rzecz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jej wagę podkreśla dodatkowo m.in. art. 225 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „[o]rgany państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków”. Innymi słowy, na tle konkretnego stanu faktycznego musi dojść do oczywistego zaprzeczenia realizacji wartości kolidujących z wartością wynikającą z art. 63 Konstytucji, aby organ mógł określić skutek w postaci pozostawienia wystąpienia skazanego bez rozpoznania. Tym samym dopiero istotne naruszenie przepisów w zakresie spełnienia warunków formalnych pisma powinno skutkować nierealizowaniem wartości „zakotwiczonej” w art. 63 Konstytucji, a więc nierozpoznanie skargi, wniosku czy prośby skazanego.

8. Kwestionowane przez RPO unormowania nie wydają się nadmiernie limitować skazanym występowania z wnioskami, skargami lub prośbami również ze względu na ukształtowanie w art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. obowiązku uzasadnienia tych wystąpień i połączonej z nim konsekwencji jego niewykonania określonej w art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 3 rozporządzenia. Uzasadnienie żądania ma spełniać warunek, zgodnie z którym osiągnięte ono stopień umożliwiający rozpoznanie wniosku, skargi lub prośby. Ponadto ustawodawca wskazuje na przykładowy sposób zrealizowania tego wymogu, tj. przez dołączenie odpowiednich dokumentów. Przy tym kwestionowane przepisy wyraźnie wskazują, że udokumentowanie żądania zawartego w wystąpieniu nie jest warunkiem *sine qua non* jego rozpoznania. Tak jest w związku z wyrażeniem „w szczególności” (art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w.)

oraz połączeniem skutku w postaci pozostawienia wystąpienia bez rozpoznania z brakiem jego uzasadnienia (jakiegokolwiek) w stopniu umożliwiającym rozpoznanie, a nie z niedołączeniem w jego ramach odnośnej dokumentacji (art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. i § 10 pkt 3 rozporządzenia).

W ocenie Trybunału, zakres wymaganego uzasadnienia żądań przewidziany w art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 3 rozporządzenia jest określony dość wąsko, ponieważ wystarczy, że uzasadnienie „umożliwia rozpoznanie” wniosku, skargi lub prośby skazanego. Konstatacja dotycząca łagodnego podejścia ustawodawcy do warunku umotywowania wystąpienia wiąże się z obowiązkiem w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 6 § 2 k.k.w. zasady ogólnej prawdy obiektywnej. Jej źródłem jest art. 7 k.p.a. mający odpowiednie zastosowanie w procedurze rozpatrywania skarg i wniosków określonej w dziale VIII k.p.a. (zob. A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 91; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 118), a przez to również w procedurze inicjowanej wnioskiem, skargą lub prośbą skazanego. Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek właściwego organu wykonującego orzeczenie podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy objętej wnioskiem, skargą czy prośbą. Zasada ta ma zatem kapitalny wpływ na rozłożenie ciężaru dowodu w tym postępowaniu (zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 66). Na wspomniany obowiązek organu składa się, po pierwsze, określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, oraz, po drugie, przeprowadzenie tych dowodów (zob. *ibidem*, s. 66-67). Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. w pewnym stopniu modyfikuje regułę ciężaru dowodu, który zasadniczo spoczywa na organie rozstrzygającym sprawę, przenosząc go na skazanego kierującego wystąpieniem. Niemniej jednak jeżeli jego wniosek, skarga lub prośba wskazuje jakąkolwiek okoliczność motywującą choćby w podstawowym zakresie żądanie skazanego, to wówczas dochodzi do skonkretyzowania się obowiązku organu wskazania i przeprowadzenia dowodów na jej poparcie. Innym słowy, już przynajmniej takie ukształtowanie uzasadnienia żądania skazanego ma walor „umożliwienia rozpoznania” wniosku, skargi lub prośby, z uwagi na konsekwencje normatywne zasady prawdy obiektywnej. Jeśli zaś skazany dodatkowo przedstawi w ramach uzasadnienia określony materiał dowodowy, ale ma on niepełny charakter z punktu widzenia powinności wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego, to organ rozpatrujący wniosek, skargę lub prośbę ma obowiązek z własnej inicjatywy uzupełnić ten materiał.

Ponadto należy zauważyć, że o umiarkowanej surowości skutku prawnego niespełnienia wymogu uzasadnienia żądań objętych wnioskiem, skargą czy prośbą świadczy występowanie tego skutku wyłącznie po uprzednim wezwaniu do usunięcia braków wystąpienia. W odniesieniu do osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych stanowi o tym § 7 ust. 4a rozporządzenia, zgodnie z którym „[j]eżeli wniosek, skarga lub prośba (...) uzasadnienia nie zawierają, wzywa się wnoszącego do uzupełnienia tego braku, w terminie 7 dni od otrzymania wezwania, z pouczeniem, że jego nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania”. W pozostałym zakresie wezwanie do uzupełnienia uzasadnienia znajduje podstawę w 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. (zob. J. Lachowski, uwagi do art. 6, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis). Tego typu wezwanie, z wyraźnym wskazaniem wady wniosku, skargi lub prośby oraz pouczeniem o prawnych konsekwencjach jej nieusunięcia, zapewnia skazanemu wiedzę o zakresie niespełnienia warunków formalnych wystąpienia oraz możliwość sanowania nieprawidłowości, a w dalszej kolejności uzyskania merytorycznego stanowiska organu.

9. Trybunał zauważył również, że rozstrzygnięcie o pozostawieniu wniosku, skargi czy prośby bez rozpoznania oznacza skierowanie do skazanego zawiadomienia o sposobie załatwienia jego wystąpienia (art. 237 § 3 i art. 238 § 1 k.p.a.). W szczególności zawiadomienie powinno obejmować uzasadnienie faktyczne i prawne, co stanowi przejaw realizacji przez właściwe organy zasady ogólnej udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.) oraz przekonywania (art. 11 k.p.a.). Tak ukształtowana co do treści decyzja o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania umożliwia zidentyfikowanie uchybień popełnionych przez skazanego i pozwala na ich wyeliminowanie w przyszłości. Przy czym powyższa decyzja nie korzysta z przymiotu powagi rzeczy osądzonej, a więc nie wyklucza ponowienia wniosku, skargi lub prośby, tym razem jednak o treści zmodyfikowanej (uzupełnionej) stosownie do wskazań zawartych w zawiadomieniu o pozostawieniu poprzedniego wystąpienia bez rozpoznania, na podstawie art. 6 § 3 pkt 2 lub 3 k.k.w.

Na ocenę proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w możliwość realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego skazanych określonego w art. 63 ustawy zasadniczej wpływa też gwarancja proceduralna w postaci dopuszczalności zakwestionowania rozstrzygnięcia o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania. Wynika to z art. 7 § 1 k.k.w. (zob. J. Lachowski, *op. cit.*), według którego skazanemu przysługuje skarga do sądu na decyzje organów wykonujących orzeczenie wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., to jest na decyzje: prezesa sądu lub upoważnionego sędziego, sędziego penitencjarnego, dyrektora zakładu karnego, aresztu śledczego, dyrektora okręgowego i Dyrektora Generalny Służby Więziennej, osoby kierującej innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego, komisji penitencjarnej, sądowego kuratora zawodowego, kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz innego organu uprawnionego przez ustawę do wykonywania orzeczeń. W pozostałym zakresie podmiotowym, skazany w każdym czasie może – w świetle art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. – złożyć skargę do właściwego organu wykonującego orzeczenie na decyzję o pozostawieniu wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania.

10. Dodatkowo Trybunał przypomniał, że konstytucyjne prawo petycji, wniosków i skarg obejmuje wyłącznie działania legalne, czego logicznym dopełnieniem jest art. 225 § 1 k.p.a., stosownie do którego autor skargi lub wniosku o tyle tylko korzysta z ochrony przed jakimkolwiek uszczerbkiem lub zarzutem z powodu złożenia skargi lub wniosku, o ile działał „w granicach prawem dozwolonych” (zob. sygn. SK 64/06). Innymi słowy, dążenie do zagwarantowania szerokiego zakresu prawa podmiotowego jednostki nie może sanować naruszeń obowiązującego porządku prawnego. Wspomniane granice wyznacza w szczególności art. 116a pkt 2 k.k.w., który zakazuje skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności posługiwania się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców. Nie można byłoby zatem zaakceptować sytuacji, w której dopuszczalne byłoby naruszanie tego przepisu, jeżeli dochodziłoby do tego w piśmie zawierającym wniosek, skargę lub prośbę osadzonego (niezależnie od tego, że art. 116a pkt 2 k.k.w. nie odnosi się do innych skazanych niż odbywający karę pozbawienia wolności).

Ponadto w art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. i § 10 pkt 2 rozporządzenia znajduje odzwierciedlenie również norma zakazująca znieważania innych osób, w tym funkcjonariuszy publicznych (art. 216 § 1 i art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Kwestionowany art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. i § 10 pkt 2 rozporządzenia stanowi też instrument oraz konsekwencję realizacji ustawowego obowiązku organów władzy publicznej ochrony języka polskiego polegającej w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i przeciwdziałaniu jego wulgaryzacji (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224, ze

zm.). Jednocześnie ustawodawca przewiduje w pewnych wypadkach odpowiedzialność karną za używanie wobec innych podmiotów lub publicznie słów wulgarnych lub obelżywych (art. 212, art. 216, art. 226 k.k.; art. 141 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).

11. Jednocześnie warto przypomnieć o tym, że właściwe organy wykonujące orzeczenie stosunkowo rzadko stosują art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia, a zatem w praktyce tylko w niewielkim stopniu przepisy te są wykorzystywane jako podstawa ingerowania w prawo wynikające z art. 63 Konstytucji. Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w odniesieniu do skarg, wniosków i prośb osób osadzonych (a więc tylko części osób uprawnionych na podstawie art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w.) załatwionych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej wynika, że w latach 2013 i 2014 organy te pozostawiły bez rozpoznania z powodu nieuzasadnienia żądań – odpowiednio – 0,19% i 0,27% ogółu załatwionych skarg, a ze względu na zawarcie w nich wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo gwary przestępców – odpowiednio – 0,34% i 0,38% ogółu załatwionych skarg (zob. *Informacja o sposobie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do resortu sprawiedliwości w 2013 roku*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2014, <https://bip.ms.gov.pl/pl/kontakt/informacja-o-sposobach-przyjmowania-i-zalatwiania-spraw/>, s. 32; *Informacja o sposobie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości i organów Służby Więziennej w 2014 roku*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2015, <https://bip.ms.gov.pl/pl/kontakt/informacja-o-sposobach-przyjmowania-i-zalatwiania-spraw/>, s. 41).

12. Ustosunkowując się zaś do zarzutu naruszenia art. 63 w związku z art. 32 Konstytucji, Trybunał przypomniął, że w ocenie RPO, grupę podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną zdają się tworzyć wszyscy uprawnieni do składania petycji, wniosków i skarg, którzy są określani w art. 63 Konstytucji i art. 221 § 1 k.p.a. jako „każdy”. Wszyscy oni zatem, w zakresie uprawnień do kierowania wystąpień do organów władzy publicznej, powinni być traktowani równo, według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Zdaniem RPO, w tych ramach, na podstawie zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, doszło jednak do różnicowania sytuacji prawnej skazanych realizujących swoje uprawnienie względem organów wykonujących orzeczenie. Tym samym wyszczególniona grupa została potraktowana w sposób dyskryminujący ją względem pozostałych podmiotów korzystających z prawa wnoszenia petycji, skarg i wniosków dotyczących działalności władz publicznych. Zgodnie z poglądem RPO, to dyskryminacyjne podejście polegało na wyznaczeniu skazanym surowszych warunków formalnych składania wniosków, skarg i prośb do organów wykonujących orzeczenie.

Wobec tego kwestią o zasadniczym znaczeniu było udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na pytanie o to, czy na tle kwestionowanych przez RPO przepisów, i w związku z odpowiednimi przepisami k.p.a. dochodzi do niezgodnego z Konstytucją naruszenia wymogu równego traktowania podmiotów prawa, tj. czy z ustawy zasadniczej w istocie można wyprowadzić bezwzględny nakaz jednakowego traktowania skazanych w ich relacjach skargowo-wnioskowych z organami wykonującymi orzeczenie oraz wszystkich innych osób w relacjach podobnych treściowo z organami władzy publicznej. Wobec tego można zauważyć, że w wyznaczonych ramach występują różnice między sytuacją skazanego w zakresie jego relacji związanych z występowaniem z wnioskiem, skargą czy prośbą do organów wykonujących orzeczenie oraz sytuacją innych osób występujących ze skargą lub wnioskiem do organu władzy publicznej. Osobie skazanej została bowiem wymierzona kara, która ma realizować okre-

ślone cele – zwłaszcza resocjalizacyjne, edukacyjno-wychowawcze czy społecznej readaptacji skazanego. W tym kontekście zauważalna jest szczególna rola organów wykonujących orzeczenie w realizacji wskazanych celów. Tym samym relacja skazanego i organu wykonującego orzeczenie różni się od relacji wszystkich innych osób i organów władzy publicznej (w tym też organów wykonujących orzeczenie). Nie zmienia tego okoliczność, że „inna osoba” występuje z wnioskiem lub skargą w imieniu skazanego do organu wykonującego orzeczenie (wystąpienie takie nie implikuje specjalnego traktowania, właściwego tylko wobec skazanych). Ponadto nie można też utożsamiać relacji w ramach wniosku, skargi lub prośby skazanego i organu wykonującego orzeczenie oraz podobnej relacji tego skazanego i innego organu władzy publicznej, który nie jest obciążony obowiązkami w zakresie realizacji celów kary wobec skazanego. Wszystko to skutkuje wnioskiem, że zakwestionowane przez RPO przepisy odnoszą się do podmiotów pozostających w relacji z organami wykonującymi orzeczenie, których pozycja prawna różni się od sytuacji osób nieskazanych korzystających z prawa skargi lub wniosku dotyczących działalności władz publicznych, a przez to sytuacja uprawnionych na podstawie art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. nie musi być tożsama z sytuacją prawną podmiotów korzystających z uprawnień wynikających z działu VIII k.p.a.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt K 28/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 28/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2

Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).