



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 16 marca 2023 r.

BADK.DPK.133.22.2023 MKo

<b>P10-09/23</b>	Data wpływu petycji 23 stycznia 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 16 marzec 2023 r.

**PRAWA SKAZANEGO**

**TEMAT**

**SKARAGA O STWIERDZENIE PRZEWLEKŁOŚCI POSTĘPOWANIA  
SĄDOWEGO Z WNIOSKU O WARUNKOWE PRZEDTERMINOWE  
ZWOLNIENIE Z RESZTY KARY PZOBAWIENIA WOLNOŚCI**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Bartłomiej Bojar.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany 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, w celu umożliwienia skazanym pozbawionym wolności złożenia skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego z wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie oraz możliwości zasądzenia na ich rzecz sumy pieniężnej.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji w uzasadnieniu podniósł, że wprowadzając w dniu 8 grudnia 2017 r. tekst jednolity 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, dodano art. 2 ust. 1b, którym wyłączono skazanym możliwość złożenia skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego z wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie, jak również możliwość zasądzenia stosownego zadośćuczynienia w sytuacji potwierdzenia zarzutów.

Wnoszący petycję podkreślił, że nie znajduje podstaw do pozbawiania skazanych, domagających się kontroli prowadzonych względem nich postępowań karnych wykonawczych, prawa do zbadania, czy w ich sprawach nie doszło do przewlekłości postępowania, a w konsekwencji pozbawiania ich możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z ewentualnym przewlekłym procedowaniem.

Zdaniem autora petycji, skazany pozbawiony wolności powinien dysponować środkiem ochrony prawnej, który pozwalałby mu na przymuszenie do sprawnego działania sądu w jego sprawie.

Postulowana zmiana, w opinii wnioskodawcy, może stanowić naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w kontekście złamania zasady prawa dostępu do sądu oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiącego o zasadzie równości wszystkich obywateli wobec prawa.

**STAN PRAWNY:**

**Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz

uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) w art. 6 ustanawia prawo do rzetelnego procesu sądowego. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie, przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

**Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych** otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 ze zm.) w art. 14 ust. 1 stanowi, że wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych.

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 32 stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1). Prawo do sądu składa się z:

- 1) dostępu do sądu, tj. prawa uruchomienia procedury przed sądem;
- 2) odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) orzeczenia sądowego - uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy.

Wszystkie te elementy wymagają, by sąd był niezależny, sędziowie niezawisli, aby zagwarantowane było bezstronne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. w sprawie o sygn. akt SK 12/99).<sup>1</sup>

Ponadto każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 1 i 2).

**Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.) w art. 1 stanowi, że wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym,

---

<sup>1</sup> P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Opublikowano: LEX/el. 2021.

w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności odbywa się według przepisów niniejszego kodeksu, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 4 § 2 skazany zachowuje prawa i wolności obywatelskie. Ich ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz z wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia.

**Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny** (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.), w art. 77 § 1 określa podstawy stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia i stanowi, że skazanego na karę pozbawienia wolności sąd może warunkowo zwolnić z odbycia reszty kary tylko wówczas, gdy jego postawa, właściwości i warunki osobiste, okoliczności popełnienia przestępstwa oraz zachowanie po jego popełnieniu i w czasie odbywania kary uzasadniają przekonanie, że skazany po zwolnieniu będzie stosował się do orzeczonego środka karnego lub zabezpieczającego i przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni ponownie przestępstwa.

Zgodnie z art. 78 § 1 skazanego można warunkowo zwolnić po odbyciu co najmniej połowy kary.

Wskazana przesłanka ulega modyfikacji w odniesieniu do sprawców określonych w art. 64–65 kodeksu. W wypadku recydywistów specjalnych zwykłych (art. 64 § 1) warunkowe przedterminowe zwolnienie możliwe jest po odbyciu 2/3 kary. W odniesieniu do multirecydywistów oraz sprawców określonych w art. 65 przedterminowe zwolnienie możliwe jest po odbyciu 3/4 kary.

Art. 78 § 3 wyszczególnia skazanych na karę 25 lat pozbawienia wolności i karę dożywotniego pozbawienia wolności, uznając, że grupa tych sprawców – ze względu na uprzednie ich skazanie na te najbardziej dolegliwe kary – nie zasługuje na przyznanie przywileju szybkiego powrotu do społeczeństwa.

Wobec skazanego na karę 25 lat pozbawienia wolności możliwość warunkowego zwolnienia aktualizuje się po odbyciu 15 lat kary, zaś wobec skazanego na karę dożywotniego pozbawienia wolności po odbyciu 25 lat kary.

**Ustawa 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 art. 1 stanowi, że ustawa reguluje zasady i tryb

wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.

Jednocześnie ustawa stanowi, że art. 2 ust. 1 nie stosuje się w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego (art. 2 ust. 1b).

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

**Do Trybunału Konstytucyjnego** 3 kwietnia 2020 r. wpłynęła skarga konstytucyjna (**sygn. akt SK 19/21**) o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 b 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 w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu karnym wykonawczym dotyczącym udzielenia osobie skazanej warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności oraz uzyskania rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej - jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sprawa nie została zakończona. Do skargi konstytucyjnej wpłynęły stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego.

**Rzecznik Praw Obywatelskich** 21 maja 2021 r. przedstawił stanowisko do sprawy, wskazał, że skarga konstytucyjna jest trafna. Trafna jest również argumentacja skarżącego, że nie ma powodów, by rozróżniać sytuację osób skazanych w kontekście zasady równości oraz, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną. Taka praktyka w zakresie stosowania prawa powoduje stygmatyzację osób odbywających karę pozbawienia wolności i prowadzi do nierówności wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie

stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa.

Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści, w zależności od wskazanych powyżej sytuacji. Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania.

Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne.

**Prokurator Generalny** w swoim stanowisku do sprawy wniósł o umorzenie postępowania na podstawie: art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Przepis art. 2 ust. 1b ustawy skargowej wszedł w życie w dniu 6 stycznia 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2103), a nie 8 grudnia 2017 r. jak wskazał na to autor petycji.

W uzasadnieniu projektu tej ustawy, jako powód wyeliminowania z porządku prawnego możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego wskazano fakt, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.<sup>2</sup>

Powołano się wtedy na wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r. (skarga nr 47287/99, § 69). Stwierdzono, że w sprawach wykonania kar i środków stricte karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy. W uzasadnieniu ww. projektu niestety nie uszczegółowiono powodów, dla których wyeliminowano z porządku prawnego możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego. Sam fakt „niewymagania

---

<sup>2</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk Nr 851.

przez ETPCz dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym” nie tworzy przecież formalnego zakazu weryfikacji przewlekłości postępowania wykonawczego przez sądy krajowe.<sup>3</sup>

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2002 r. zwrócił uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, że nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie, jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego.<sup>4</sup>

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

---

<sup>3</sup> Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 maja 2021 r., znak pisma: IX.517.744.2021.TRo w sprawie skargi konstytucyjnej w sprawie prowadzonej pod sygn. akt SK 19/21.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2002, P 9/01, OTK-A 2002.