



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**IX.517.624.2015.KK**

**Sąd Najwyższy  
Izba Karna**

**plac Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa**

**Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 poz. 2179 ze zm.) oraz art. 83 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 825), w związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami w wykładni art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 676 ze zm., dalej k.k.w.)

**wnoszę o**

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy określona w art. 7 § 1 k.k.w. podstawa zaskarżenia do sądu penitencjarnego decyzji organów postępowania wykonawczego - w postaci „niezgodności z prawem” – obejmuje obok kontroli formalno-prawnej również kontrolę materialno-prawną zaskarżonej decyzji?

## I

Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie wykonywania swoich zadań spotkał się z rozbieżnościami dotyczącymi interpretacji przez sądy art. 7 § 1 k.k.w.

W ramach kwerendy zidentyfikowano sądy, w których ukształtowała się praktyka wąskiej interpretacji pojęcia „niezgodność z prawem”. W prezentowanym ujęciu twierdzi się, iż brzmienie art. 7 § 1 k.k.w. nie daje podstaw do weryfikacji ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji. Weryfikacja stanu faktycznego wymagałaby przeprowadzenia szeregu dowodów i musiałaby być swoistym „procesem skargowym”, co nie wynika z treści przepisu art. 7 k.k.w.

Jako przykład można wskazać Sąd Okręgowy w Kaliszu, który w postanowieniu z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt III Kow 132/15/s) stwierdził, iż Sąd Penitencjarny rozpatrując skargę na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej nie jest uprawniony do kontroli merytorycznej tej decyzji, a w jego kompetencji pozostaje jedynie badanie zgodności tej decyzji z prawem.

Również Sąd Okręgowy w Lublinie, w postanowieniu w sprawie o sygn. akt VI Kow./15, dotyczącej skargi osadzonego na decyzję komisji penitencjarnej w przedmiocie skierowania go do odbywania kary w zakładzie karnym typu zamkniętego w systemie terapeutycznym wskazał, że zarzut skazanego, zgodnie z którym wydana wobec niego decyzja jest niesłuszna, wykracza poza dopuszczalny zakres podstaw zaskarżenia. Decyzja może zostać zaskarżona jedynie z powodu jej niezgodności z prawem. W ocenie Sądu, w przedmiotowej sprawie nie było powodów do podważenia zgodności decyzji z prawem, gdyż była ona prawnie dopuszczalna – wydana przez odpowiedni organ, w granicach jego kompetencji i w oparciu o właściwą podstawę prawną.

Analiza bieżących postanowień wskazuje na aktualność wąskiej interpretacji pojęcia „niezgodność z prawem”.

I tak, w postanowieniu z dnia 18 lutego 2019 r. (sygn. akt V Pen 92/19), Sąd Okręgowy we Wrocławiu stwierdził, iż Sąd ocenia skargę pod względem jej niezgodności z prawem, natomiast nie posiada legitymacji do badania samej jej zasadności, co oznacza, że kognicja Sądu Penitencjarnego ogranicza się do oceny decyzji pod kątem jej legalności. Ten sam Sąd,

analogiczne uzasadnienie zawarł w postanowieniu z dnia 24 września 2019 r., w sprawie o sygn. akt V Pen 2473/19.

W innym postanowieniu z dnia 12 września 2019 r. (sygn. akt II Kow 1026/19/s), Sąd Okręgowy w Siedlcach, po rozpoznaniu skargi skazanego na decyzję Dyrektora Zakładu Karnego, w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej wskazał, iż w postępowaniu skargowym Sąd bada jedynie legalność wydanych decyzji, a nie okoliczności towarzyszące ich wydaniu.

## II

W przeciwieństwie do powyżej zaprezentowanej interpretacji, wiele sądów prezentuje pogląd o konieczności dokonywania oceny stanu faktycznego przy rozpoznawaniu skarg na decyzje organów postępowania wykonawczego. Analiza postanowień doprowadziła do wniosku, że treść art. 7 k.k.w. dopuszcza merytoryczną kontrolę zaskarżonej decyzji. Powyższe wynika z faktu, iż w przypadku przyjęcia wąskiej wykładni omawianego przepisu, byłby on martwy, gdyż w praktyce rzadkie są przypadki, aby nieuprawniony organ wydał decyzję. Ponadto, § 5 ww. przepisu przewiduje dopuszczalność zmiany zaskarżonej decyzji, co możliwe jest tylko wtedy, gdy kontroli zostanie poddana merytoryczna treść zaskarżonej decyzji.

Przykładem powyższego jest postanowienie Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 28 marca 2014 r., w sprawie o sygn. akt III Kow 531/14, dotyczącej skargi skazanego na decyzję komisji penitencjarnej w przedmiocie oceny postępów skazanego w resocjalizacji. Sąd zauważył, iż cyt.: „Dokonana ocena postępów skazanego w resocjalizacji jest prawidłowa. Dokonując tej oceny uwzględniono m.in. okoliczność, że skazany będący uzależnionym od alkoholu wykazał negatywny stosunek do poddania się terapii, co może świadczyć o braku motywacji do podjęcia leczenia odwykowego”. Również w postanowieniu z dnia 29 września 2014 r. w sprawie o sygn. akt III Kow 1801/14 dotyczącej skargi osadzonego na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej o wymierzeniu kary dyscyplinarnej, ten sam Sąd wskazał, iż cyt.: „Decyzja o ukaraniu była zatem zgodna z prawem i zasadna. Nie stwierdzono przy tym nieprawidłowego zachowania funkcjonariuszy. Skazany już po raz kolejny w sposób arogancki i wulgarny odnosił się do funkcjonariusza. Zachowanie skazanego uzasadniało

zatem podjęcie stosownych działań, w tym sporządzenia wniosku do Dyrektora o ukaranie dyscyplinarne”.

Odniesienie do faktycznego stanu sprawy zawiera także postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2014 r., w sprawie o sygn. akt VII Kow 3144/14, utrzymujące w mocy decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego w przedmiocie odmowy udzielenia skazanemu zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej w trybie art. 141 a § 1 k.k.w. W uzasadnieniu postanowienia Sąd zwrócił uwagę, że cyt.: „Bezspornie motywy jakimi kierował się Dyrektor Aresztu Śledczego odmawiając obecnie skazanemu zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej należy ocenić jako zasadne szczególnie, że jak sąd penitencjarny dostrzegł skazany w żaden sposób nie wykazał do tej pory, że załatwienie wszystkich formalności dotyczących działalności gospodarczej, którą prowadził w spółce z innymi osobami wymaga akurat osobistej obecności skazanego na wolności”.

Powyżej zaprezentowana wykładnia art. 7 k.k.w., znajduje odzwierciedlenie w treści postanowienia Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 22 marca 2018 r., w sprawie o sygn. akt III Kow 179/18/sk. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, cyt.: „W ocenie Sądu Penitencjarnego postawa skazanego w ustalonym dniu świadczy o braku jego samodyscypliny. Osadzony swoim rażąco nagannym zachowaniem w znacznym stopniu naruszył obowiązujący w zakładzie karnym porządek wewnętrzny. Powyższe czyniło jak najbardziej uprawnionym podjęcie wszystkich trzech decyzji objętych sentencją niniejszego postanowienia, będących decyzjami zaskarżonymi przez skazanego”.

Również Sąd Okręgowy w Świdnicy, rozpoznając skargę skazanego na decyzję Komisji Penitencjarnej, w postanowieniu z dnia 22 października 2019 r. (sygn. akt V Kow 2324/19/sk) odniósł się do stanu faktycznego, stanowiącego podstawę wydania zaskarżonej decyzji. Sąd wskazał m.in., cyt.: „W dniu 18 lutego 2019 r., skazany wrócił z pracy pod wpływem alkoholu, za co w dniu 4 marca 2019 r. wymierzono mu karę nagany”. Merytoryczna kontrola zaskarżonej decyzji dostrzegalna jest także w postanowieniu Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 16 września 2019 r. w sprawie o sygn. akt V Kow 1952/19/sk oraz z dnia 23 września 2019 r. w sprawie o sygn. akt V Kow 1950/19/sk<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że w piśmie kierowanym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Okręgowy w Świdnicy jednoznacznie wskazuje na wąską interpretację art. 7 k.k.w., jednakże w ocenie Rzecznika, treść cytowanych postanowień przemawia za szeroką interpretacją.

### III

Doktryna również odnosi się do znaczenia pojęcia „niezgodności z prawem” zawartego w art. 7 k.k.w.

Zbigniew Hołda i Kazimierz Postulski w komentarzu z 2008 r. do art. 7 k.k.w. wskazują, że pojęcie "niezgodności z prawem" decyzji organu postępowania wykonawczego należy odnieść do niezgodności z przepisami k.k.w. lub innej ustawy, a także z przepisami rangi podustawowej. Chodzi tu także o niezgodność ze znajdującym bezpośrednio zastosowanie przepisami Konstytucji czy samowynalnymi przepisami umów międzynarodowych. Przy czym dotyczy to przepisów prawa materialnego, jak również procesowego<sup>2</sup>. Ponadto, jak wskazują komentatorzy, decyzja ulega uchyleniu lub zmianie w razie stwierdzenia niezgodności z prawem, czyli obrazy przepisów prawa materialnego lub obrazy przepisów postępowania mogących mieć wpływ na treść decyzji (art. 438 pkt 1 i 2 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2)<sup>3</sup>.

W Komentarzu z 2017 r. do Kodeksu karnego wykonawczego, Kazimierz Postulski ponownie wskazuje, że art. 7 § 1 k.k.w. domyślnie dotyczy tak rozumianych przepisów zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego<sup>4</sup>.

Stefan Lelental stoi na stanowisku, że podstawą skargi może być wyłącznie zarzut niezgodności decyzji z prawem, tj. Kodeksem karnym wykonawczym lub inną ustawą, a także jakimkolwiek innym aktem prawnym o charakterze wykonawczym (podustawowym). Podstawą skargi może być również niezgodność decyzji ze znajdującym bezpośrednio zastosowanie przepisem Konstytucji RP, a także z samowynalnym przepisem umowy międzynarodowej<sup>5</sup>.

### IV

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest uprawnione przyjęcie, że skazany wnosząc skargę na decyzję organu postępowania wykonawczego wskazanego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., nie może kwestionować okoliczności faktycznych. Zatem, interpretacja pojęcia

---

<sup>2</sup> <https://sip.lex.pl/#/commentary/587233388/30828/holda-zbigniew-postulski-kazimierz-kodeks-karny-wykonawczy-komentarz?cm=URELATIONS>, teza nr 15 [dostęp: 02.12.2019 r.].

<sup>3</sup> Ibidem, teza nr 27 [dostęp: 02.12.2019 r.].

<sup>4</sup> <https://sip.lex.pl/#/commentary/587334914/537292/postulski-kazimierz-kodeks-karny-wykonawczy-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS>, teza nr 18 [dostęp: 02.12.2019 r.].

<sup>5</sup> S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2014 r., wyd. V, s. 73.

„niezgodności z prawem” nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy dany organ, w świetle przepisów prawa szeroko rozumianych, miał prawo wydać zaskarżoną decyzję.

Podkreślić należy, że decyzje, o których mowa w art. 7 § 1 k.k.w., dotyczą często podstawowych praw jednostki, w tym praw chronionych konstytucyjnie i konwencyjnie. Ustawa musi więc – a w omawianym przypadku art. 7 § 1 k.k.w. - zapewnić efektywną i skuteczną, a nie jedynie formalną ochronę tych praw.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż orzekając w oparciu o art. 7 k.k.w. w pierwszej kolejności należy dokonać oceny, czy organ postępowania wykonawczego miał podstawę do podjęcia zaskarżonej decyzji, a wobec pozytywnego uznania w tym zakresie, zbadać zaskarżoną decyzję odnosząc się do meritum skargi. Za powyższym przemawia również przyjęcie, iż w kategorii „niezgodności z prawem” mieszczą się przypadki, kiedy to decyzja organu postępowania wykonawczego nie odpowiada prawu wskutek m.in. oparcia jej na błędnych ustaleniach faktycznych.

Występowanie różnych linii orzeczniczych sądów, których źródłem jest odmienna wykładnia omawianego przepisu, podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa. Stąd, niezbędne jest rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego przez powiększony skład Sądu Najwyższego.

Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu:

- kopie cytowanych we wniosku orzeczeń sądowych.