



Warszawa, 12-06-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BPG.510.74.2025.ET

Pan Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
via e-puap

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzone było postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej egzekucji kosztów sądowych oraz grzywny w postępowaniu karnym w sytuacji, gdy należności te zostały orzeczone jednym wyrokiem, a następnie, na wniosek skazanego, rozłożone na raty.

Podstawą zainteresowania tą problematyką były sygnały napływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz analiza indywidualnych spraw, z których wynikało, że w praktyce sądów mogą występować rozbieżności dotyczące sposobu zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanych na poczet poszczególnych należności objętych wykonywanym orzeczeniem.

Problem, który ujawnił się w jednej ze spraw indywidualnych i stał się punktem wyjścia do szerszej analizy zagadnienia, dotyczył sposobu zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanego w sytuacji, gdy w tytule przelewu wskazywał on, na poczet której należności (grzywny czy kosztów sądowych) wpłacana kwota ma zostać zarachowana. W badanej sprawie sąd zaliczał dokonywane przez skazanego wpłaty w

pierwszej kolejności na poczet kosztów sądowych, pomimo że skazany wyraźnie wskazywał, iż jego wolą jest przeznaczenie wpłacanych kwot na poczet grzywny.

Sąd, zapytany o powody takiego działania wskazał, że wynika to z przyjętej w tym sądzie praktyki. Jako uzasadnienie wskazano przede wszystkim, że roszczenie Skarbu Państwa o zapłatę kosztów sądowych ulega przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia wymagalności, a możliwość przymusowego wyegzekwowania kosztów sądowych ogranicza się do prowadzenia egzekucji według przepisów prawa cywilnego, co w praktyce znacznie ogranicza faktyczną możliwość ich wyegzekwowania. W konsekwencji istnieje realne ryzyko, że należności te nie zostaną wyegzekwowane. Natomiast odmiennie kształtuje się sytuacja w odniesieniu do grzywny, bowiem obowiązujące przepisy przewidują znacznie szerszy katalog środków, motywujących skazanego do jej zapłaty. Jako szczególnie skuteczny sposób wskazano możliwość zamiany nieuiszczonej grzywny na zastępczą karę pozbawienia wolności, co istotnie zwiększa prawdopodobieństwo wykonania tego rodzaju sankcji.

Na tym tle powstało pytanie, czy obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne są wystarczające i zapewniają równowagę między interesem Skarbu Państwa a prawem skazanego do określenia, jakie zobowiązanie realizuje w pierwszej kolejności.

W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytanie dokonano analizy obowiązujących przepisów oraz spraw indywidualnych prowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto zbadano praktykę stosowaną przez losowo wybrane sądy rejonowe z obszaru poszczególnych apelacji, zwracając się do nich z jednolitym zestawem pytań dotyczącym sposobu zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanych na poczet należności wynikających z prawomocnych orzeczeń.

Spośród 12 zapytanych sądów rejonowych odpowiedzi udzieliło 10, zaś stanowisko Sądu Rejonowego w Gdyni było znane ze sprawy, która stała się powodem niniejszego wystąpienia.

I. Stan prawny

Problematyka wykonywania grzywny oraz dochodzenia zasądzonych kosztów sądowych została uregulowana w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.; dalej: k.k.w.).

W przypadku **grzywny** regulacje zawarte są w rozdziale VIII i przewidują one obowiązek wezwania skazanego do uiszczenia grzywny w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, a w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu, możliwość podjęcia dalszych czynności zmierzających do wykonania kary, w szczególności:

- ściągnięcie grzywny w drodze egzekucji (art. 44 § 2 kkw)
- zamiana na prace społecznie użyteczną (art. 45 kkw)
- zamiana na zastępczą karę pozbawienia wolności (art. 46 kkw)
- rozłożenie grzywny na raty na wniosek skazanego, na okres do roku, w szczególnie uzasadnionych przypadkach – do 3 lat (art. 49 kkw)
- zarządzenie ściągnięcia grzywny z objętego zabezpieczeniem majątkowym mienia skazanego - możliwość ta istnieje od 14 marca 2024 r.¹ (art. 11a- 11c kkw).

W przeciwieństwie do szczegółowych regulacji dotyczących wykonywania kary grzywny, unormowania odnoszące się do **kosztów sądowych** mają znacznie bardziej ograniczony zakres. Sprowadzają się one zasadniczo do możliwości dochodzenia tych należności w drodze egzekucji. Zgodnie z art. 206 § 1 k.k.w. do skazanego kierowane

¹ Artykułem 10 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1860 z dnia 2023.09.13), który wszedł w życie 14 marca 2024 r. Wprowadzono podstawy do zarządzenia przez sąd ściągnięcia - z objętego zabezpieczeniem majątkowym mienia skazanego - orzeczonych względem niego kary grzywny, świadczenia pieniężnego i kosztów sądowych oraz środków kompensacyjnych, przepadku lub zwrotu korzyści majątkowej albo jej równowartości.

jest wezwanie do uiszczenia nieopłaconych kosztów sądowych, natomiast w razie braku dobrowolnej zapłaty, należności te podlegają egzekucji.

W zakresie umarzania kosztów sądowych i ich rozkładania na raty przepis wprost odsyła do regulacji odnoszących się do grzywny (art. 206 § 2 kkw).

Od 14 marca 2024 r. istnieje też możliwość ściągnięcia należności sądowych z zabezpieczonego mienia skazanego (art. 11a-11c kkw).

Żaden z powszechnie obowiązujących przepisów nie reguluje jednak wprost kwestii kolejności zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanego w sytuacji, gdy jednocześnie wykonuje on karę grzywny oraz obowiązek uiszczenia kosztów sądowych, a obie te należności zostały rozłożone na raty.

W szczególności ustawodawca nie rozstrzygnął, czy w przypadku dobrowolnych wpłat dokonywanych przez skazanego pierwszeństwo powinno zostać przyznane jego dyspozycji co do przeznaczenia wpłaconej kwoty, czy też organ wykonujący orzeczenie może samodzielnie określić sposób jej zaliczenia na poczet poszczególnych należności.

Powstała w ten sposób luka stwarza pole do kształtowania odmiennych praktyk przez sądy oraz rodzi wątpliwości co do granic uprawnień organu wykonawczego i zakresu autonomii skazanego w wykonywaniu ciążących na nim obowiązków finansowych.

Co prawda art. 25 kkw w zakresie egzekucji zasądzonych roszczeń cywilnych, a także grzywny i kosztów odsyła do przepisów postępowania cywilnego, jednak odesłanie to odnosi się wprost do roszczeń, które podlegają egzekucji. W omawianym zakresie jednakże chodzi o etap wcześniejszy, kiedy jeszcze egzekucja nie została wszczęta, ponieważ wpłaty są dokonywane w ramach dobrowolnej realizacji obowiązku wynikającego z prawomocnego orzeczenia sądu, w związku z rozłożeniem należności na raty.

W konsekwencji art. 25 k.k.w. nie rozstrzyga kwestii kolejności zaliczania dobrowolnych wpłat dokonywanych przez skazanego na poczet grzywny i kosztów

sądowych, pozostawiając tę problematykę poza zakresem wyrażnej regulacji ustawowej.

II. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Omawianym zagadnieniem Rzecznik zajmował się po raz pierwszy w 2016 r. w sprawie, w której wnioskodawca pozbawiony wolności wskazał, że wpłaty dokonywane przez rodzinę na poczet grzywny rozłożonej na raty były (mimo wyraźnego oznaczenia w tytule przelewu) zaliczane na koszty sądowe, w związku z czym grzywna nie została spłacona w całości (Sąd Rejonowy w Zduńskiej Woli).

Wówczas Rzecznik uzyskał stanowisko Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości (DWOiP-I-072-30/16), w którym Dyrektor wskazał, że: *obecnie obowiązujący kodeks karny wykonawczy nie reguluje kolejności zaliczania na poczet poszczególnych należności kwoty ściągniętej w drodze egzekucji, jeśli nie wystarcza ona na pokrycie wszystkich należności.*

Rozwiązanie takie przewidywał Kodeks karny wykonawczy z roku 1969 w art. 151 wskazując, iż jeżeli suma ściągnięta w drodze egzekucji nie wystarcza na pokrycie grzywny i kosztów sądowych lub kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia, grzywna ma pierwszeństwo w zaspokojeniu przed kosztami, z wyjątkiem kosztów egzekucyjnych.

W aktualnym porządku prawnym zastosowanie mają zatem stosownie do art. 25 § 1 k.k.w. przepisy kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 1025 k.p.c.

Jak podkreśla się też w doktrynie, zasady zaliczania ściągniętych kwot na poczet poszczególnych należności mają jednak zastosowanie tylko do sum ściągniętych w drodze egzekucji. Jeżeli więc skazany wpłaca należności dobrowolnie, stosuje się odpowiednio przepisy o zarachowaniu (art. 451 k.c), pozwalające mu na wskazanie, który dług chce zaspokoić w pierwszej kolejności (vide: Komentarz do art. 44 Kodeksu karnego wykonawczego Kazimierz Postulski, LEX, tezy 17-18).

Jednocześnie uznając, że badana sprawa była jedynie incydentalna, Dyrektor ograniczył się do przypomnienia tych zasad jedynie Sądowi Okręgowemu w Sieradzu i podległym mu sądom, uznając, że nie ma potrzeby kierowania wystąpień w tym zakresie do innych sądów na terenie kraju.

Obecnie przeprowadzone badania ankietowe w losowo wybranych sądach rejonowych z obszarów poszczególnych apelacji, wykazały, **że praktyka w tym zakresie jest niejednolita**. Te same przepisy są różnie interpretowane w różnych sądach, zdarza się, że różnice te występują nawet w sądach rejonowych podległych temu samemu sądowi okręgowemu (Sąd Rejonowy Gdańsk – Północ w Gdańsku i Sąd Rejonowy w Gdyni).

Wszystkie sądy, które udzieliły odpowiedzi, wskazały, że wpłaty dokonywane przez skazanych zaliczane są w pierwszej kolejności na poczet kosztów sądowych, niemniej jednak dla większości z nich wskazanie w tytule wpłaty, że dokonywana jest ona na poczet grzywny jest wiążące i takie wpłaty faktycznie zaliczane są na poczet grzywny.

Dwa sądy² wskazały, że wola skazanego nie ma w tym zakresie żadnego znaczenia.

Na pytanie o powody takiej kolejności dokonywania zaliczeń większość sądów wskazywała na względy racjonalne oraz doświadczenie - koszty sądowe przedawniają się z upływem 3 lat od daty wymagalności, natomiast okres przedawnienia wykonania grzywny jest dłuższy (10 lat), ponadto możliwości zamiany grzywny na inną karę, zwłaszcza zastępczą karę pozbawienia wolności stanowią dla skazanych skuteczną motywację do jej zapłaty. W przypadku egzekucji kosztów sądowych prawo nie przewiduje tak skutecznych mechanizmów, w związku z czym zasadne jest ich

² Sąd Rejonowy w Gdyni i Sąd Rejonowy w Suwałkach

zaspokajanie w pierwszej kolejności. Tylko jeden sąd³ wskazał, że z powodu braku regulacji w przepisach karnych stosuje *per analogiam* art. 451 kc.

Dwa sądy⁴ wskazały, że mają w tym zakresie akt wewnętrzny w postaci Instrukcji dotyczącej windykacji należności sądowych, w której wprost wskazano taki sposób dokonywania zaliczeń wpłat (w pierwszej kolejności na koszty, potem na grzywnę, chyba, że skazany wskaże, że wpłaca na poczet grzywny).

III. Wnioski końcowe.

Przedstawione argumenty prowadzą do wniosku, że regulacja prawna w tym zakresie jest niewystarczająca. Ustawodawca nie przewidział bowiem ani wyraźnego odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego regulujących zasady zachowania świadczeń, ani odrębnej regulacji w Kodeksie karnym wykonawczym, która wprost rozstrzygałaby sposób zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanego na poczet grzywny i kosztów sądowych łącznie rozłożonych na raty. Powstała w ten sposób luka stwarza przestrzeń do przyjmowania odmiennych interpretacji przez sądy wykonujące orzeczenia.

Przeprowadzony przegląd pozwala na stwierdzenie, że większość z badanych sądów niejako „intuicyjnie” stosuje zasady prawa cywilnego dotyczące zachowania, niektóre nawet ujmują to w formie aktów wewnętrznych. Są jednak sądy, w których przyjmuje się praktykę odmienną, nawet w przypadku, gdy sądy te znajdują się w obszarze tego samego sądu okręgowego (np. Sąd Rejonowy w Gdyni, który nie bierze pod uwagę wskazań w tytule wpłaty i zalicza je w pierwszej kolejności na koszty sądowe i Sąd Rejonowy Gdańsk – Południe w Gdańsku, który z kolei respektuje wskazania w tytule wpłaty.)

³ Sąd Rejonowy w Zduńskiej Woli

⁴ Sąd Rejonowy Poznań Stare Miasto i Sąd Rejonowy Lublin - Zachód

Zidentyfikowane przypadki nierespektowania wskazań wpłacającego są, co prawda nieliczne (zauważone zostały jedynie w 2 z badanych sądów), niemniej jednak wynikać to może z ograniczonego zakresu przeprowadzonych badań.

Nie zmienia to faktu, że skutki braku regulacji w tym zakresie mogą prowadzić do nierównego traktowania osób, które znalazły się w takiej samej sytuacji, a zamieszkują w rejonie różnych sądów, co widać na przykładzie sądów z Gdańska i Gdyni. W takiej sytuacji skazany, w stosunku do którego wyrok wykonywany jest przez wydział wykonawczy Sądu Rejonowego w Gdyni, gdy wpłaca raty na poczet grzywny, wpłaty te zaliczane są w pierwszej kolejności na koszty, a skazanemu, którego wyrok wykonywany jest przez Wydział Wykonawczy Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe – wpłaty są zaliczane w pierwszej kolejności na grzywnę.

W konsekwencji sytuacja prawna skazanego może kształtować się odmiennie w zależności od sądu właściwego do wykonania orzeczenia, co budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa, jednolitości stosowania przepisów oraz równego traktowania uczestników postępowania wykonawczego, prowadząc do skutków niekorzystnych dla skazanego – na przykład w postaci zamiany grzywny (o której był przekonany, że ją spłacił) na zastępczą karę pozbawienia wolności.

W ocenie Rzecznika taki stan rzeczy przemawia za rozważeniem zmian zmierzających do jednoznacznego uregulowania zasad zaliczania wpłat dokonywanych przez skazanych na poczet poszczególnych należności wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych. W ocenie Rzecznika mogłoby to nastąpić - przy okazji nowelizacji ustawy kodeks karny wykonawczy – poprzez dodanie do art. 206 kkw § 5, który mógłby otrzymać brzmienie: *„w razie łącznego rozłożenia na raty kosztów sądowych i grzywny wynikających z tego samego wyroku, wpłaty dokonywane przez skazanego zalicza się w pierwszej kolejności na poczet tej należności, którą skazany wskaże w tytule wpłaty. W razie braku takiego wskazania wpłaty zalicza się w pierwszej kolejności na poczet kosztów sądowych.”*

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024, poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o analizę przedstawionego zagadnienia oraz rozważenie podjęcia działań zmierzających do zapewnienia jednolitego stosowania prawa i wyeliminowania wskazanych wątpliwości interpretacyjnych.

Jednocześnie będę zobowiązany za poinformowanie o stanowisku zajęтым w sprawie oraz o podjętych bądź planowanych działaniach.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/