

Sygn. akt I KZP 3/20

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 25 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Waldemar Płóciennik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Mirek

SSN Marek Pietruszyński

SSN Zbigniew Puzkarski

SSN Andrzej Stępka

SSN Andrzej Tomczyk

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

Protokolant Ewa Sokołowska

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Roberta Tarsalewskiego
po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu
w dniu 25 czerwca 2020 r.,
przedstawionego 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 r., 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) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z
dnia 20 stycznia 2020 r. ((...)) o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu
Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa występujących w orzecznictwie sądów
powszechnych w zakresie dotyczącym 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?”**

postanowił odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił 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 r., 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) z wnioskiem z dnia 20 stycznia 2020 r. ((...)) o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa występujących w orzecznictwie sądów powszechnych w zakresie dotyczącym 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?”

Uzasadniając potrzebę wystąpienia z powyższym pytaniem prawnym, Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej – RPO) wskazał, że w trakcie wykonywania swoich zadań spotkał się z rozbieżnościami związanymi z dokonywaną przez sądy interpretacją art. 7 § 1 k.k.w. W konsekwencji przeprowadzonej kwerendy wyodrębniono dwie grupy orzeczeń o odmiennym, według RPO, rozumieniu zawartej w art. 7 § 1 k.k.w. podstawy zaskarżenia decyzji organu wykonawczego.

W pierwszej grupie znalazły się orzeczenia, w których – zdaniem RPO – twierdzi się, że „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.”. Zaliczono do nich postanowienia: Sądu Okręgowego w K. z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt III Kow 132/15/s, Sądu Okręgowego w W. z dnia 18 lutego 2019 r., sygn. akt V Pen 92/19 oraz z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt V Pen 2473/19, a także Sądu Okręgowego w S. z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II Kow 1026/19/s. W grupie tej umieszczono także projekt lub blankiet rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w L. oznaczony III Kow.15/s, który nie zawiera daty, wskazania obsady sądu, a także skarżącego, prawidłowej sygnatury oraz podpisu; brak na nim także

potwierdzenia za zgodność z oryginałem postanowienia. Dokument ten nie może być uznany za orzeczenie sądu, będzie więc pomijany w dalszych rozważaniach.

Drugą grupę stanowią, według RPO, orzeczenia, w których „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. Do orzeczeń tych RPO zaliczył postanowienia: Sądu Okręgowego w Z. z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt III Kow 531/14 i z dnia 29 września 2014 r., sygn. akt III Kow 1801/14, Sądu Okręgowego w G. z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt VII Kow 3144/14, Sądu Okręgowego w S. z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt III Kow 179/18/s, Sądu Okręgowego w Ś. z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt V Kow 2324/19/sk oraz z dnia 16 września 2019 r., sygn. akt V Kow 1952/19/sk i z dnia 23 września 2019 r., sygn. akt V Kow 1950/19/sk.

W dalszej części uzasadnienia swojego wniosku RPO odwołał się zwięźle do wybranych poglądów piśmiennictwa w zakresie interpretacji „niezgodności z prawem”, rozumianej szeroko – jako sprzeczność z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego lub innej ustawy będącej podstawą decyzji, ale też jako naruszenie samowykonalnych przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych i stosowanych bezpośrednio przepisów Konstytucji RP. Katalog ten został poszerzony również o akty prawne o charakterze wykonawczym, przy czym przedmiotem kontroli sądowej może być obraza zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego.

Prezentując własny pogląd na omawianą kwestię, RPO opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „niezgodności z prawem” stanowiącego podstawę skargi z art. 7 k.k.w. Według Autora wniosku, interpretacja „niezgodności z prawem” „nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy dany organ, w świetle przepisów prawa szeroko rozumianych, miał prawo wydać zaskarżoną decyzję”. Podkreślono przy tym, 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 zapewnić efektywną i skuteczną, a nie jedynie formalną ochronę tych praw. Orzekając na podstawie art. 7 § 1 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 decyzja organu postępowania wykonawczego nie odpowiada prawu wskutek m.in. oparcia jej na błędnych ustaleniach faktycznych”.

W piśmie z dnia 2 marca 2020 r. prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o odmowę podjęcia uchwały. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał przy tym, że RPO nie wykazał, stosownie do art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym, aby w orzecznictwie ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 k.k.w. W żadnym bowiem z analizowanych postanowień nie zawarto tezy, że zakres kontroli wyznaczonej pojęciem „zgodności z prawem” uprawnia do kontroli ustaleń faktycznych (czy, wychodząc poza zakres wskazany w pytaniu, rażącej niewspółmierności kary).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Przepis art. 7 § 1 k.k.w. stanowi, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 11 tego aktu prawnego z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Istotę problemu interpretacyjnego wskazywanego w wystąpieniu RPO stanowić ma prawidłowe rozumienie podstawy zaskarżenia skargą, tj. „niezgodności z prawem”.

Wniosek RPO nie daje podstaw do podjęcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego uchwały zgodnie z przywołanymi w nim podstawami prawnymi z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, wniosek jest sprzeczny wewnątrz – treść zagadnienia prawnego sformułowanego w formie pytania – nie odpowiada uzasadnieniu wniosku. Z pytania wynika przecież, że rzekome sprzeczności w orzecznictwie sądów powszechnych uzasadniają wątpliwość co do tego, czy podstawa skargi w postaci „niezgodności z prawem” obejmuje wyłącznie „kontrolę formalno-prawną, czy też obok niej również „kontrolę materialno-prawną” zaskarżonej decyzji. Inaczej mówiąc, pytanie wskazuje na wątpliwość w zakresie dopuszczalności podnoszenia w skardze zarzutów obrazy prawa materialnego, bowiem zawieranie się w „niezgodności z prawem” zarzutu obrazy prawa procesowego zostało przez RPO niejako przesądzone. Rzecz jednak w tym, że powyższe rozumienie

przedstawionego zagadnienia prawnego pozostaje w oczywistej sprzeczności z uzasadnieniem wniosku. Z jego treści wynika bowiem, że rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.k.w. RPO upatruje na płaszczyźnie dopuszczalności „weryfikacji ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji” (str. 2 wniosku), albo – w innych miejscach – uprawnienia sądu do „kontroli merytorycznej” decyzji. Rozbieżność w orzecznictwie sprowadzałaby się zatem do tego, że według poglądów zawartych w drugiej grupie orzeczeń w „niezgodności z prawem”, jako podstawie zaskarżenia, mieściłaby się także kontrola ustaleń faktycznych, czy też słuszności podjętej decyzji, co wyklucza argumentacja zawarta w pierwszej grupie postanowień.

Po drugie, odmowa podjęcia uchwały wynika z tego, że w przedstawionych przez RPO orzeczeniach sądów powszechnych nie ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.k.w. w rozważanym aspekcie.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako podstawę prawną złożonego wniosku wskazał art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 83 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej zwaną u.S.N.). Wprawdzie pierwszy z tych przepisów uprawnia Rzecznika do występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce, lub stosowanie których wywołało rozbieżności w orzecznictwie, to w obowiązującej ustawie o Sądzie Najwyższym, podobnie jak w art. 60 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r., podstawa wystąpienia przez RPO z tzw. pytaniem abstrakcyjnym została określona w sposób węższy. Przesłanką do wystąpienia przez RPO o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego jest ustalenie, że w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa. Skoro zatem kognicja Sądu Najwyższego obejmuje obecnie tylko rozstrzyganie rozbieżności w wykładni prawa ujawnionych w orzecznictwie sądowym, to oczywiste jest, że rozpoznanie wniosku RPO może dotyczyć tego wyłącznie zakresu, a więc wykazanych przez podmiot przedstawiający zagadnienie prawne rozbieżności w interpretowaniu przez sądy znaczenia treści normatywnej konkretnych przepisów prawa. Nie jest natomiast wystarczające wystąpienie samych rozbieżności w orzecznictwie, w

szczegółności wynikających z odmiennego stosowania prawa. Pogląd taki wyrażono już w orzecznictwie i piśmiennictwie (zob. np. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2017 r., I KZP 1/17, OSNKW 2017, z. 6, poz. 33 i podane tam orzecznictwo). Nie może budzić przy tym wątpliwości, że pomiędzy wykładnią prawa, do której odwołuje się art. 83 § 1 u.S.N., a jego stosowaniem, istnieje zasadnicza różnica. Jeżeli uprawniony w trybie art. 83 u.S.N. wnioskodawca nie wykaże, że dostrzeżone różnice w stosowaniu prawa miały swoje źródło w rozbieżnościach co do interpretacji prawa, to uruchomienie formy nadzoru judykacyjnego unormowanej w art. 83 § 1 u.S.N. jest niedopuszczalne (por. przywołane już postanowienie Sądu Najwyższego, I KZP 1/17).

Wykładnią, czyli interpretacją przepisów nazywa się operację myślową, w toku której odtwarza się znaczenie przepisów ogłoszonych w aktach prawnych jako wypowiedzi równoznacznych z pewnym zespołem norm postępowania. Inaczej mówiąc, w toku operacji wykładni dokonuje się przyporządkowania różnokształtnym przepisom prawnym norm postępowania rozumianych w jakiś jeden, dostatecznie określony sposób (zob. Z. Ziemiński, Logika praktyczna, Warszawa 1974, s. 237 – 238). W sensie apragmatycznym wykładnia prawa to po prostu rezultat powyższego procesu (zob. L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2005, s. 159) uzyskany po zastosowaniu językowych, systemowych i funkcjonalnych dyrektyw interpretacyjnych.

Trudno uznać, by zaprezentowane przez RPO we wniosku orzeczenia były wydane w konsekwencji przeprowadzenia wskazanej wyżej wykładni prawa, a zwłaszcza co do rozumienia użytego w art. 7 § 1 k.k.w. terminu „niezgodność z prawem”. Dotyczy to w szczególności postanowień zaliczonych przez wnioskodawcę do grupy pierwszej, tj. orzeczeń opowiadających się rzekomo za wąskim rozumieniem tego terminu.

W postanowieniu Sądu Okręgowego w K. (III Kow 132/15/s) trudno doszukać się jakiegokolwiek wyводу. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdza się bowiem, że w kompetencji sądu jest jedynie badanie zgodności decyzji z prawem, nie jest on natomiast uprawniony do merytorycznej kontroli decyzji. Nie wiadomo przy tym jednak co, według Sądu, kryje się za użytymi przez ten organ sformułowaniami, tj.

zgodnością z prawem i merytoryczną kontrolą decyzji. Podobnie rzecz się ma z postanowieniami Sądu Okręgowego w W. (V Pen 92/19 i V Pen 2473/19), w których kwestionowano zasadność decyzji odpowiednio: o odmowie udzielenia zezwolenia na widzenie i odmowie zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego. W obu orzeczeniach podkreślono, że Sąd ocenia skargę pod względem jej niezgodności z prawem, co oznacza, iż jego kognicja ogranicza się do oceny decyzji pod względem jej legalności – co przecież niczego nie wyjaśnia, ponieważ zgodność z prawem to nic innego jak legalność. Warto jedynie zauważyć, że w sprawie V Pen 92/19 podkreślono, iż skarżący nie kwestionował decyzji przez pryzmat jej niezgodności z prawem, a jedynie polemizował z ustaleniami faktycznymi, co powoduje, że „warunki z art. 7 § 1 k.k.w. nie zachodzą”. Przytoczony fragment zdaje się wykluczać możliwość przyjęcia, że błąd w ustaleniach faktycznych może być traktowany jako niezgodność z prawem w rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w.

W uzasadnieniach pozostałych orzeczeń sądy nawiązują wprawdzie do ustaleń faktycznych, w żadnym jednak nie dokonano wykładni przepisu art. 7 § 1 k.k.w. uzasadniającej tezę, że skarga może być oparta bezpośrednio na zarzucie błędu w ustaleniach faktycznych oraz że sąd rozpoznający skargę może kontrolować zasadność skarżonej decyzji niejako poza zarzutem niezgodności z prawem. Przechodząc do konkretnych postanowień wskazać trzeba, że:

- w sprawie II Kow 1026/19/s Sądu Okręgowego w S. skazany złożył skargę na decyzję o wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej; oddalając skargę, Sąd wskazał na materialną podstawę wymierzenia kary (art. 143 § 1 pkt 6 k.k.w.), a nadto podkreślił, że istniała faktyczna podstawa do wymierzenia kary, ponieważ skazany naruszył zakaz spożywania środków odurzających; uzasadniło to stwierdzenie naruszenia art. 116a pkt 4 k.k.w., a w konsekwencji wymierzenie kary, a samo badanie skargi ograniczyło się do skontrolowania prawidłowości zastosowania prawa materialnego przy ustalonym stanie faktycznych – konkluzja ta koresponduje ze stwierdzeniem Sądu, że w postępowaniu skargowym badana jest jedynie legalność wydanych decyzji, a nie okoliczności towarzyszące ich wydaniu. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie III Kow 1801/14 Sądu Okręgowego w Z. – uzasadniając rozstrzygnięcie o nieuwzględnieniu skargi, Sąd podkreślił, że była ona

zgodna z prawem i zasadna, co zestawiono z ustaleniami faktycznymi związanymi z zachowaniem skazanego (kara została wymierzona, ponieważ trafnie ustalono, iż skazany arogancko i wulgarnie odnosił się do funkcjonariusza);

- w sprawie III Kow 531/14 Sądu Okręgowego w Z. przedmiotem skargi skazanego były decyzje wydane przez komisję penitencjarną; utrzymując zaskarżone decyzje, podano m.in., że „Dokonana ocena postępów skazanego w resocjalizacji jest prawidłowa. Dokonując jej 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”. Podsumowując swoje wywody, Sąd zauważył dodatkowo, że „nie może budzić zastrzeżeń prawidłowość dokonanej w zaskarżonych decyzjach oceny postępów skazanego w resocjalizacji. Ocena ta bowiem jest obiektywna uwzględniając nie tylko korzystne dla skazanego okoliczności, ale także czynniki rokujące negatywnie”. Z wywodów tych w oczywisty sposób wynika, że skarżone decyzje oceniane były pod kątem kompletności zebranego materiału dowodowego i prawidłowości oceny tych dowodów, co przecież jest czymś zasadniczo odmiennym od zarzutu błędu w ustaleniach faktycznych;

- w sprawie VII Kow 3144/14 Sądu Okręgowego w G. skazany zaskarżył decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej zarzucając, że dyrektor kierował się wyłącznie negatywną oceną dotyczącą prognozy kryminologiczno-sądowej; w uzasadnieniu orzeczenia Sąd omówił przesłanki leżące u podstaw zaskarżonej decyzji i uznał ją oraz przedstawioną motywację za słuszną;

- w sprawie III Kow 179/18/sk Sądu Okręgowego w S. przedmiotem skargi były trzy decyzje komisji penitencjarnej i zastępcy dyrektora zakładu karnego. Utrzymując w mocy zaskarżone decyzje, Sąd zaznaczył, że przedmiotem kontroli jest wyłącznie ich zgodność z prawem, a nadto, iż „nie budzi wątpliwości, że ustalone zachowanie skazanego zostało prawidłowo ocenione, jako konsekwencje wcześniejszego użycia środków psychoaktywnych. Prawidłowo także ów czyn skazanego zakwalifikowano jako naruszenie określonego w art. 116a pkt 4 k.k.w. zakazu używania takich substancji” – Sąd nie kontrolował więc bezpośrednio ustaleń

faktycznych, lecz kompletność podstaw dowodowych tych ustaleń, sposób oceny dowodów i wreszcie adekwatność zastosowanego prawa materialnego;

- w sprawie V Kow 2324/19/sk Sądu Okręgowego w Ś. w skardze zakwestionowano, jak się wydaje, prawidłowość poczynionych ustaleń faktycznych skoro stwierdzono, że „w świetle całokształtu okoliczności sprawy nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zachowanie skazanego nie naruszyło żadnych przepisów prawa związanych z odbywaniem przez skazanych kary pozbawienia wolności”. W swoich wywodach Sąd nie rozważał jednak kwestii prawidłowości ustaleń faktycznych, przedstawił je zwięźle w oparciu o akta sprawy i uznał zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem (art. 76 k.k.w.), podkreślając przy tym, że niezgodność z prawem może być jedyną podstawą wnoszenia skargi;

- w sprawach V Kow 1952/19/sk i V Kow 1950/19/sk Sądu Okręgowego w Ś. kwestionowane były decyzje o wymierzeniu kar dyscyplinarnych; w obu wypadkach Sąd podkreślił, że kara została wymierzona przez uprawniony organ, mieści się w katalogu z art. 143 § 1 k.k.w. oraz że jest konsekwencją ustalonych faktów.

Jak łatwo zauważyć, w liczniejszej, drugiej grupie orzeczeń, Sądy badały kwestie procesowego umocowania poszczególnych organów do wydania decyzji, zgodność decyzji z prawem materialnym, a więc poprawność zastosowania prawa w związku m.in. z naruszeniem przepisów określających prawa i obowiązki skazanego, a także przestrzeganie prawa procesowego w aspekcie kompletności zebranego w sprawie materiału dowodowego i prawidłowości jego oceny.

Przedstawiona analiza nie daje podstaw do zaakceptowania poglądu RPO, że w oparciu o zgromadzone orzeczenia uzasadnione jest stanowisko, iż w orzecznictwie sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.p.k. w rozważanym aspekcie. Fakt, że w orzeczeniach z pierwszej grupy sądy koncentrowały się na badaniu kompetencji organu do wydania decyzji i zgodności tej decyzji z prawem materialnym nie oznacza, że wykluczały one możliwość kontroli w zakresie prawa procesowego gwarantującego prawidłowość gromadzenia dowodów i ich oceny. Różny zakres argumentacyjny wiązał się z jednej strony z treścią skargi, z drugiej zaś obrazował odmienne sposoby stosowania prawa. Jeśli dodać do tego, że w zasadzie żadne z omówionych orzeczeń nie wynika z wykładni zawartego w art. 7 § 1 k.k.w. wyrażenia

„niezgodności z prawem”, brak podstaw do podjęcia uchwały przez powiększony skład Sądu Najwyższego jawi się jako oczywisty.

Powyższego stanowiska nie mogą zmienić, występujące zwłaszcza w piśmiennictwie, wątpliwości co do charakteru prawnego skargi z art. 7 § 1 k.k.w. oraz rozumienia „niezgodności z prawem” zwłaszcza w kontekście rodzaju zarzutów, których podnoszenie w ramach omawianej instytucji można uznać za dopuszczalne.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2006 r., I KZP 56/05, OSNKW 2006, z. 2, poz. 14), że postępowanie skargowe ma swoją specyfikę, która odróżnia je wyraźnie od postępowania odwoławczego. W przepisie art. 7 k.k.w., „normującym całościowo postępowanie skargowe, nie zamieszczono odesłania do jakichkolwiek innych przepisów w kwestiach nie uregulowanych, jak uczyniono to np. w art. 518 k.p.k., wiążąc w szerokim zakresie postępowanie kasacyjne z odwoławczym”. Wyliczając cechy stanowiące o odrębności postępowania skargowego, Sąd Najwyższy wskazał m.in., że „uprawnienie do złożenia skargi ustawodawca nadał tylko skazanemu i zawęził, w porównaniu ze środkiem odwoławczym (art. 438 k.p.k.), podstawę zaskarżenia stanowiąc, że skarga może być wniesiona wyłącznie z powodu niezgodności decyzji z prawem”. W piśmiennictwie prezentowane są dwa odmienne stanowiska odnoszące się do omawianego zagadnienia. W pierwszym utrzymuje się, że skarga nie jest środkiem odwoławczym, a swoistym środkiem zaskarżenia [zob. Z. Hołda, K. Postulski: Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Gdańsk 2007, teza 3 do art. 7; K. Postulski: Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Warszawa 2017, s. 91, K. Dąbkiewicz: Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 77-78; W. Lelental: Skarga skazanego na decyzję organu postępowania wykonawczego w polskim prawie karnym wykonawczym (w:) Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy (red.) J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 673 – 674]. W drugim wywodzi się natomiast, że skargę zaliczyć należy do środków odwoławczych [zob. J. Śpiewak: Środki odwoławcze według Kodeksu karnego wykonawczego, PWP 1998, nr 19, s. 3; J. Lachowski, T. Oczkowski: Skarga skazanego w postępowaniu wykonawczym (art. 7 kkw.), PWP 2008, nr 61, s. 6 – 10; S. Tarapata: Podstawy skargi z art. 7 § 1 k.k.w.

na decyzje organów wykonujących orzeczenia (zagadnienia wybrane), eCzasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2019, nr 3, s. 2 – 3].

Konsekwencją przyjęcia poglądu, że skarga nie jest środkiem odwoławczym, a swoistym środkiem zaskarżenia jest wykluczenie dopuszczalności podnoszenia w postępowaniu skargowym wszystkich zarzutów właściwych dla postępowania odwoławczego, co jasno wyrażono w przywoływanym postanowieniu Sądu Najwyższego, I KZP 56/05. W orzeczeniu tym trafnie zauważono ponadto, że zawarte w art. 1 § 2 k.k.w. odesłanie uprawnia do stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego wyłącznie wtedy, gdy przepisy Kodeksu karnego wykonawczego są niewystarczające, co w odniesieniu do określonych w art. 7 § 1 k.k.w. podstaw wnoszenia skargi, co do zasady, nie ma miejsca.

Z językowego punktu widzenia niezgodność z prawem to nic innego jak sprzeczność z prawem, będąca konsekwencją obrazy prawa przy podejmowaniu skarżonej decyzji. We wniosku RPO trafnie wskazano, z odwołaniem się do poglądów piśmiennictwa, że „niezgodność z prawem” w rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w. to sprzeczność z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego lub innej ustawy będącej podstawą decyzji, ale też samowykonalnymi przepisami ratyfikowanych umów międzynarodowych, stosowanymi bezpośrednio przepisami Konstytucji RP, a także aktami prawnymi o charakterze wykonawczym, przy czym przedmiotem kontroli sądowej może być obraza zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Wprawdzie z treści rozważanego przepisu nie wynika wprost, że niezgodność z prawem odnosi się zarówno do sfery prawa materialnego, jak i prawa procesowego, lecz kwestia ta nie powinna budzić zasadniczych wątpliwości. Na konieczność takiego odczytania podstaw skargi z art. 7 § 1 k.k.w. wskazują zawarte w Kodeksie postępowania karnego regulacje związane z zarzutami obrazy prawa (art. 438 pkt 1 i 2 k.p.k. oraz art. 523 § 1 k.p.k.). Jest przecież bezsporne, że stanowiące podstawę kasacyjną rażące naruszenie odnosi się do sfery prawa materialnego lub procesowego. Pogląd taki dominuje także w przywołanym wcześniej piśmiennictwie (zob. również P. Tarwacki: Zgodność z prawem decyzji badanej przez sąd penitencjarny na podstawie skargi z art. 7 k.k.w., *Palestra* 2017, nr 7-8, s. 80 – 82). Zagadnieniem spornym w literaturze jest natomiast to, czy zarzut niezgodności z prawem spowodowanej obrazą prawa procesowego wymaga

wykazania wpływu naruszenia na treść rozstrzygnięcia. Opowiadając się za brakiem potrzeby wykazywania wpływu naruszenia prawa na treść skarżonej decyzji wskazano, że skoro przepis art. 7 § 1 k.k.w. w swoisty sposób reguluje zagadnienie przyczyn odwoławczych, to art. 438 k.p.k. nie ma zastosowania, zatem zarzut naruszenia prawa może być podstawą skargi, niezależnie od tego, czy mogło ono mieć wpływ na treść podjętej decyzji [zob. J. Lachowski i T. Oczkowski: Skarga (...), op. cit., s. 18; J. Lachowski: Komentarz (...), op. cit., s. 47]. Wymóg wykazania wpływu naruszenia prawa na treść skarżonej decyzji został sformułowany przez Z. Hołdę i K. Postulskiego [zob. Komentarz (...), op. cit., teza 27 i P. Tarwackiego [zob. Zgodność z prawem (...), op. cit., 81]. Warto wskazać, że ostatni z wymienionych autorów podkreślił, iż „Wyjątki od zasady, że decyzje procesowe zapadające w postępowaniu karnym podlegają wzruszeniu niezależnie od wpływu naruszenia procedury na treść zapadłego rozstrzygnięcia wskazywane są (...) wyraźnie przez prawodawcę, poprzez zastrzeżenie, że decyzja procesowa z powodu ważkości uchybienia proceduralnego podlega uchyleniu niezależnie od wpływu uchybienia na jego treść (art. 439 § 1 k.p.k.). Wydaje się, że brak jest dobrych argumentów, by odmiennie podchodzić do tego problemu, w tym kontekście realizacji zasady praworządności, na dalszym etapie procesu karnego, tj. w stadium postępowania wykonawczego”. Aprobując przytoczoną argumentację dodać należy, że przyjęcie poglądu o braku potrzeby wykazywania wpływu obrazy prawa procesowego na wydaną decyzję doprowadziłoby do dysfunkcjonalności postępowania skargowego, ponieważ stwierdzenie jakiegokolwiek naruszenia przepisów postępowania pociągałoby za sobą konieczność wzruszenia decyzji.

W pisemnym stanowisku Prokuratury Krajowej trafnie zauważono, że przedmiotem kontrowersji w piśmiennictwie jest także kwestia dopuszczalności wkraczania w postępowaniu skargowym przez sąd w przestrzeń uznaniowości organu wydającego skarżoną decyzję. Inaczej mówiąc przedmiotem sporu jest to, czy decyzja organu postępowania wykonawczego oparta na uznaniu, może zostać oceniona jako niezgodna z prawem. Autorzy opowiadający się za dopuszczalnością kontroli decyzji opartej na uznaniu organu wskazują, że nawet tam gdzie przepis prawa nie zobowiązuje organu do wydania rozstrzygnięcia o określonej treści, lecz jedynie daje mu taką możliwość, decyzja nie może być dowolna. Podkreśla się, że

musi być ona poparta ustalonymi przez organ faktami, logicznie przez niego ocenionymi, zachowany być musi także tryb jej wydania. Niedochowanie tych warunków powoduje, że decyzja narusza prawo ([zob. J. Lachowski, T. Oczkowski: Skarga (...), op. cit., s. 18; J. Lachowski: Komentarz (...), op. cit., s. 47; Z. Hołda, K. Postulski: Komentarz (...), op. cit., tezy 28 – 31]. Odmienny punkt widzenia przedstawiony został przez P. Tarwackiego i S. Tarapatę. Pierwszy z wymienionych [zob. Zgodność (...), op. cit., s. 82 – 83] stwierdził, że „jeżeli akt prawny stwarza jedynie możliwość zastosowania określonego przepisu prawa materialnego, to niezastosowanie takiego przepisu nie stanowi naruszenia prawa. Do kwestionowania prawidłowości takiego rozstrzygnięcia w postępowaniu karnym służy w zależności od sytuacji procesowej zarzut błędu w ustaleniach faktycznych lub rażąco niewspółmiernej kary”. Nie wyklucza to jednak możliwości kontroli decyzji organu opartej na uznaniu w perspektywie obrazu prawa materialnego lub procesowego (s. 83 – 84). Z kolei S. Tarapta (op. cit., s. 4 – 13) wywiódł, że „użyte w art. 7 § 1 k.k.w. wyrażenie >>niezgodność z prawem<< winno być szeroko rozumiane. W terminie tym mieści się również sytuacja, kiedy orzeczenie nie odpowiada prawu wskutek pierwotnego popełnienia przez organ postępowania wykonawczego błędu w ustaleniach faktycznych lub wymierzenia w sposób oczywisty zbyt surowej kary (co oznacza, że skazany może podnosić zarzut błędu w ustaleniach faktycznych i tylko wtedy, gdy mógł on mieć wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia, zaś niewspółmierności kary wówczas, kiedy jest ona na pierwszy rzut oka widoczna). Z tej przyczyny nie można się zgodzić z przeciwnym poglądem (...). Kwestionowane ujęcie wykładnicze nie spełnia bowiem minimalnego standardu konstytucyjnego w zakresie poddania sądowej kontroli orzeczeń naruszających prawa lub wolności jednostki. Natomiast przyjęcie prezentowanej perspektywy pozwala takie zagrożenie wyeliminować”. Zacytowane stanowisko jest następstwem wywodu, z którego wynika, że „stosując prokonstytucyjną wykładnię art. 7 § 1 k.k.w., można przyjąć, iż w kategorii >>niezgodności z prawem<< mieszczą się przypadki, kiedy to decyzja organu postępowania wykonawczego nie odpowiada prawu wskutej jej oparcia na błędnych ustaleniach faktycznych lub wymierzenia skazanemu niewspółmiernej kary dyscyplinarnej. Prowadziłoby to do wniosku, że większość tych uchybień, które

ujęto w czterech punktach art. 438 k.p.k., na gruncie art. 7 § 1 k.k.w. mieści się w jednej zgeneralizowanej formule”.

Ostatni z przytoczonych poglądów jest trudny do zaakceptowania, ponieważ, jak się wydaje, ignoruje językowe dyrektywy wykładnicze związane z rozumieniem niezgodności z prawem, a także dorobek orzecznicy związany z wykładnią obrazy prawa na gruncie art. 438 pkt 1 i 2 k.p.k. oraz art. 523 § 1 k.p.k. Warto przypomnieć, że podstawą kasacji, pomijając bezwzględne przyczyny uchylenia orzeczenia, jest inne rażące naruszenie prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Jest oczywiste, że w naruszeniu prawa (materialnego lub procesowego) nie mieści się ani błąd w ustaleniach faktycznych, ani rażąca niewspółmierność kary. Nie oznacza to jednak, że kwestie natury faktycznej, czy też rozstrzygnięcie o karze nie mogą być przedmiotem kontroli kasacyjnej. Kontrola na tej płaszczyźnie może być jednak prowadzona jedynie w kontekście zarzutów naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Nie ma żadnych dostatecznych racji, by użyte w art. 7 § 1 k.k.w. wyrażenie „niezgodność z prawem” wyklądać w odmienny sposób. W konsekwencji uznać trzeba, że **zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 tego aktu prawnego z powodu obrazy prawa materialnego lub prawa procesowego, jeżeli mogła mieć ona wpływ na treść decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Decyzje oparte na uznaniu organu, zawarte w nich ustalenia faktyczne i rozstrzygnięcia o karze mogą być skarżone poprzez podniesienie zarzutu niezgodności z prawem w podanym wyżej rozumieniu. W szczególności na płaszczyźnie obrazy prawa procesowego kwestionowane mogą być: sposób gromadzenia dowodów, kompletność zgromadzonego materiału dowodowego oraz prawidłowość jego oceny.**

Jak wykazano wcześniej, zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienia sądów okręgowych nie uzasadniają stanowiska, że w orzecznictwie sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.k.w., co w konsekwencji, zgodnie z art. 86 § 1 u.S.N., spowodowało odmowę podjęcia uchwały. Odmiennego rozstrzygnięcia nie mogą uzasadniać zaprezentowane rozbieżności w piśmiennictwie poświęconym analizie należytego

rozumienia wyrażenia „niezgodność z prawem” zawartego w treści art. 7 § 1 k.k.w.,
ponieważ spory doktrynalne nie mieszczą się dyspozycji art. 83 § 1 u.S.N.

Kierując się powyższym orzeczono, jak na wstępie.