KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 16 września 2014 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 709)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przedłożonej Senatowi do rozpatrzenia ustawy zmieniającej Kodeks postępowania karnego jest nadanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wnoszenia kasacji w sprawach karnych od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie oraz przyznanie organom uprawnionym do wnoszenia kasacji prawa wglądu do akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przekazana Senatowi ustawa została uchwalona w efekcie rozpatrzenia przez Sejm poselskiego projektu ustawy (druk nr 839).

Po I czytaniu, które miało miejsce 5 grudnia 2012 r. na 28. posiedzeniu Sejmu projekt ustawy został skierowany Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

Komisja przyjęła sprawozdanie wraz z poprawkami. Wśród nich znalazły się dwie istotne zmiany.

Pierwsza z nich polegała na rezygnacji ze zmiany art. 523 § 4 i 5 Kodeksu postępowania karnego, która poszerzała podstawy kasacji nadzwyczajnej wnoszonej na podstawie art. 521 tegoż Kodeksu przez podmioty kwalifikowane czyli Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Ministra Sprawiedliwości.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-40, fax 22 694-91-06, e-mail: Beata.Mandylis@senat.gov.pl

Druga zmiana polegała na dodaniu w art. 521 k.p.k. nowego przepisu, oznaczonego jako ust. 3, który uprawnia podmioty wskazane w tym przepisie do wglądu do akt sądowych i prokuratorskich oraz innych organów ścigania.

Podczas II czytania, na 73. posiedzeniu Sejmu, zgłoszono jedną poprawkę redakcyjną. Na tym samym posiedzeniu Sejm uchwalił ustawę wraz z wniesioną w II czytaniu poprawką.

III. Uwagi szczegółowe

1) Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, już od rozpoczęcia procesu legislacyjnego budziła i budzi nadal wątpliwości o charakterze ustrojowym, związane z jej zgodnością z Konstytucją.

Zasadniczym problemem jest zasadność przywrócenia Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wniesienia kasacji nadzwyczajnej, przewidzianej w art. 521 k.p.k.

Minister Sprawiedliwości ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r. został wyeliminowany spośród podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji nadzwyczajnej.

W uzasadnieniu dołączonym do projektu wówczas uchwalonej ustawy stwierdzono, że obok Rzecznika Praw Obywatelskich (i Praw Dziecka) tylko Prokurator Generalny może wnosić kasację nadzwyczajną „zgodnie z ogólnym założeniem, iż uprawnienia procesowe powinien posiadać Prokurator Generalny, nie zaś Minister Sprawiedliwości jako członek władzy wykonawczej” (z uzasadnienia projektu nr 182, str. 71, Sejmu IV Kadencji).

Pozbawienie Ministra uprawnienia do wnoszenia kasacji wynikało z odmiennego usytuowania ustrojowego.

Do zadań Prokuratora Generalnego należy m.in. kontrola przestrzegania prawa wyrażająca się poprzez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze).

Natomiast Minister Sprawiedliwości, zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych jest organem, który sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, w celu zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sądy ich zadań.

W wyroku o sygn. U 9/13 Trybunał Konstytucyjny skonkretyzował, co należy rozumieć pod pojęciem kontroli administracyjnej Ministra i stwierdził, że jest to: „nadzór nad sprawami organizacyjno-finansowymi, niemający wpływu na działalność orzeczniczą sądów oraz nadzór wykonywany w zakresie „toku i sprawności postępowania" wykonywany przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie ma wątpliwości, że nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli. (art. 9b Prawa o ustroju sadów powszechnych). Regulacja ta jest konsekwencją rozwiązań konstytucyjnych zapewniających organom władzy sądowniczej pozycję władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173 Konstytucji)".

W wyroku o sygn. K 45/07 Trybunał wskazał, że „Należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może być powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej.".

Również w wyroku o sygn. K 40/07 Trybunał stwierdził, że „kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ujednolicenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Realizacja tych zadań następuje w ramach wewnątrzsądowych postępowań instancyjnych, w ramach ściśle rozumianej władzy sądowniczej".

Jak stwierdził TK w orzeczeniu K 28/04 „skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć. W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. przecięcia kompetencyjne), które są dopuszczalne w relacjach pomiędzy pozostałymi władzami. Władza sądownicza wyizolowana w pewien sposób od pozostałych władz nie jest całkiem od tych władz odseparowana, lecz chodzi tu o powiązania o charakterze funkcjonalnym i jakakolwiek zewnętrza ingerencja w proces orzekania jest konstytucyjnie wykluczona".

Problematycznym zagadnieniem jest przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do żądania akt sądowych, prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.

Kwestia dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych była już przedmiotem krytycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. U 9/13 Trybunał orzekł, że § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych w części obejmującej słowa „ , a w uzasadnionych przypadkach – także akt sądowych”, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Istotą orzeczenia było to, że Minister Sprawiedliwości – przyznając sobie w zakwestionowanym § 20 rozporządzenia, kompetencję do żądania akt spraw sądowych – zinterpretował przepis upoważniający w sposób ekstensywny, niezgodny z zakresem normowania ustawy.

Jednocześnie jednak w uzasadnieniu tegoż orzeczenia Trybunał podkreślił, że „nie wolno tracić z pola widzenia, że już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie samo obowiązywanie przepisów pozwalających udostępnić akta sprawy sądowej, zwłaszcza znajdującej się w toku(…) może podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów egzekutywy”.

Dalej Trybunał stwierdza: „Udostępnienie akt sądowych organom władzy wykonawczej może rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Również w tym wypadku sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu pomiędzy jednostką a państwem, może poddawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji.”.

Przedstawione wyżej konstatacje Trybunału Konstytucyjnego przemawiają za stwierdzeniem, że przepisy uprawniające Ministra Sprawiedliwości do występowania z kasacją i żądania przez niego akt sprawy oznaczają ingerencję Ministra Sprawiedliwości, który jest organem władzy wykonawczej w Polsce, w sferę orzeczniczą sądów, a tym samym wydają się naruszać zasadę podziału władz określoną w Konstytucji.

2) Za naruszenie zasad prawidłowej legislacji, a w szczególności zasady określoności przepisów prawa, należy uznać posłużenie się w tekście ustawy w art. 1 pkt 1 w dodawanym ust. 3 wyrażeniem „rozstrzygnięcie”.

Wprowadzenie tego wyrażenia zaburza jednolitość terminologiczną art. 521, który dotyczy kasacji nadzwyczajnej od „prawomocnych orzeczeń sądu kończących postepowanie”.

Sformułowanie „rozstrzygniecie” jest stosowane wielokrotnie w Kodeksie postępowania karnego i odnosi się do merytorycznych decyzji sądu np: „rozstrzygnięcie o kosztach”, „rozstrzygnięcie co do winy”, „rozstrzygnięcie powództwa cywilnego”, jednak nie jest synonimem wyroku, postanowienia, czy szerzej orzeczenia. Może podlegać zatem daleko idącym interpretacjom, co nie świadczy dobrze o jakości stanowionego w tym wypadku prawa.

Przepis art. 521 § 3 powinien zawierać odesłanie do orzeczeń wskazanych we wcześniejszych § 1 i 2 lub stanowić wprost, że organy uprawnione do wniesienia kasacji nadzwyczajnej mogą żądać akt spraw „po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 1 w lit. b wyrazy „po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia” zastępuje się wyrazami „po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie”.

Beata Mandylis
Główny legislator