SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-185 (4)/12

Warszawa, 14 stycznia 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 839).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
(druk sejmowy nr 839)

Projekt ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* zawiera propozycję nowelizacji przepisów dotyczących prawa do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach karnych, jakim w prawie polskim jest kasacja.

W nowelizowanym przepisie art. 521 § 1 k.p.k., powyższy projekt rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji, przyznając to uprawnienie również Ministrowi Sprawiedliwości, obok takich podmiotów jak Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka.

Kolejną istotną propozycją zawartą w projekcie jest nowelizacja art. 523 k.p.k. w zakresie modyfikacji regulacji ograniczających wnoszenie kasacji przez inne niż strony uprawnione podmioty. W tym zakresie projektodawcy proponują, aby Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogli wywodzić zasadność zarzutów kasacyjnych nie tylko w oparciu o uchybienia wymienione w art. 439 k.p.k., a więc z powodu bezwzględnych przyczyn odwoławczych oraz w oparciu o inne rażące naruszenie prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, ale również w oparciu o podstawy właściwe do wnoszenia apelacji, która jest zwyczajnym środkiem odwoławczym przysługującym stronom i innym wskazanym w ustawie podmiotom od nieprawomocnego wyroku sądu pierwszej instancji.

Pozostałe zaproponowane w poselskim projekcie zmiany (proj. art. 524 § 2 i art. 526 § 2 k.p.k.) mają charakter porządkujący i dostosowujący obowiązujący stan prawny do przedstawionych propozycji.

W opinii projektodawców w aktualnym stanie prawnym, który nastąpił po rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego na mocy *ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 178, poz. 1375, z późn. zm.), Minister Sprawiedliwości nie posiadając prawa do wnoszenia kasacji nie ma żadnych uprawnień do działania w wypadku stwierdzenia ewidentnych błędów w orzecznictwie sądowym, stwierdzonym na przykład w wyniku badania skargi. Oceniając ten stan jako nieprawidłowy, projektodawcy podnoszą argument, że Minister Sprawiedliwości ponoszący odpowiedzialność polityczną, jako członek rządu za właściwą politykę zwalczania przestępczości, której ważnym elementem powinna być polityka karna sądów, powinien mieć wpływ na tę politykę w sposób nienaruszający niezawisłości sędziowskiej i niezależności sędziów.

Przy tym zaproponowana zmiana, przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości prawo do wnoszenia kasacji, zdaniem projektodawców w niczym nie narusza zasady trójpodziału władz. Minister Sprawiedliwości zyskałby jedynie uprawnienia analogicznie do przysługujących uprawnień Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

W zakresie natomiast proponowanego rozszerzenia zakresu podstaw kasacji wnoszonej na podstawie art. 521 k.p.k. projektodawcy podnoszą, że ograniczenie zarzutów kasacyjnych wywodzonych przez wskazane w tym przepisie podmioty jest nieuzasadniony, albowiem organy te interweniują w nadzwyczajnych sytuacjach i zakres ich uprawnień nie powinien być limitowany, tak jak w odniesieniu do stron postępowania.

Dokonując oceny przedstawionych w poselskim projekcie propozycji przypomnieć należy, że zgodnie z art. 464 *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 96, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1995 r. Minister Sprawiedliwości obok Prokuratora Generalnego i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (a od 1 stycznia 1998 r. również Rzecznika Praw Obywatelskich - Dz. U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123) miał prawo do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe, jakim była wówczas rewizja nadzwyczajna. Wskutek zmian wprowadzonych *ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach*

karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 98, poz. 443) podmioty te utraciły prawo do wnoszenia kasacji.

W obecnie obowiązującym *Kodeksie postępowania karnego* w pierwotnym brzmieniu art. 521 Minister Sprawiedliwości, jedynie jako Prokurator Generalny miał prawo do wnoszenia kasacji. Prawo to jednak utracił na mocy *ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. Nr 17, poz. 155, z późn. zm.).

Jednocześnie zasadny wydaje się pogląd o postępującym w kolejnych *Kodeksach postępowania karnego* oraz ich nowelizacjach ograniczaniu zakresu przedmiotowego kategorii spraw, w których stronie przysługuje prawo wniesienia kasacji. Przypomnieć w tym miejscu należy chociażby na wprowadzoną w art. 523 § 1 k.p.k. (która nie występowała w treści art. 463a *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. – Dz. U. Nr 13, poz. 96, z późn. zm.) przesłankę w postaci „istotnego" wpływu podnoszonego przez stronę uchybienia wymienionego w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa na treść zaskarżonego orzeczenia.

Ze sformułowania przepisu art. 523 § 1 k.p.k. wynika, że wymogi by uchybienia były rażące oraz mogły mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, muszą być spełnione kumulatywnie. Istotność wpływu uchybienia podlega ocenie przede wszystkim przy uwzględnieniu stopnia, w jakim dane uchybienie wpłynęło lub mogło wpłynąć na treść zaskarżonego orzeczenia, w szczególności na sytuację oskarżonego (SN II KKN 2/96, OSNKW 1996, nr 7-8, poz. 42).

Jednocześnie pamiętać należy, że stronom przysługuje jedynie prawo do wnoszenia kasacji od prawomocnych wyroków sądu odwoławczego kończącego postępowanie. Takie ograniczenie nie występowało w art. 463 *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r., jak również nie występuje obecnie, jeżeli chodzi o podmioty wymienione w art. 521 k.p.k.

Na gruncie powyższych uwag może być zasadne twierdzenie, że związku ze zmniejszonym zakresem przedmiotowym kasacji wnoszonej przez strony, wzrasta znaczenie kasacji nadzwyczajnej przysługującej innym uprawnionym podmiotom tj. Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka. Owa odmiana kasacji, może być bowiem niejednokrotnie jedyną

drogą do wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych np. innych niż wydane w formie wyroków, dotkniętych rażącymi uchybieniami prawnymi.

Należy więc spodziewać się zwiększenia liczby tego rodzaju kasacji, gdyż strony procesowe - nie mogąc we własnym zakresie zaskarżać tego rodzaju wadliwych orzeczeń - będą zwracały się do podmiotów wymienionych w art. 521 z wnioskami o uruchomienie nadzwyczajnego postępowania kasacyjnego.

Jednocześnie wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym uprawnione na mocy art. 521 k.p.k. podmioty, tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogące wnosić kasację z własnej inicjatywy lub na prośbę stron, kierują się w tym względzie swobodnym uznaniem. Kodeks postępowania karnego nie zawiera bowiem sformalizowanych reguł postępowania w zakresie inicjatywy prowadzącej do rozważenia przez powyższe podmioty potrzeby wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Podjęte w powyższej sprawie stanowisko co do uczynienia użytku z kompetencji przewidzianej w art. 521 § 1 nie stanowi również decyzji administracyjnej i nie podlega zaskarżeniu w trybie *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Przedstawiona zatem przez projektodawców propozycja poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów kończących postępowanie jawi się jako zasadna i zasługująca na poparcie, umożliwiająca Ministrowi Sprawiedliwości w określonych sytuacjach na wzruszenie takich orzeczeń. Obecny krąg kwalifikowanych podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji uznać należy za zbyt wąski, m.in. z uwagi na zakres działania i kompetencji tych podmiotów, i nie zapewniający w sposób dostateczny gwarancję realizacji praw i wolności obywatelskich w warunkach państwa demokratycznego.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, a właściwie przywrócenie mu szczególnego prawa skargi kasacyjnej będzie stanowiło również ważny instrument w ramach realizacji przyznanych mu uprawnień w zakresie działu sprawiedliwość (art. 24 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* – Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) obejmującego m.in. sprawy sądownictwa i prokuratury oraz w zakresie przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektów kodyfikacji prawa karnego.

W tym kontekście przypomnieć również należy o nałożonych na Ministra Sprawiedliwości na mocy *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.) obowiązkach związanych m.in. z przedstawianiem zgodnie z art. 10e ust. 2 na piśmie stanowiska do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury (którego przedmiotem jest przede wszystkim informacja na temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw) oraz ustalania w drodze rozporządzenia regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 ust. 1) mając na uwadze potrzebę zapewnienia skuteczności i sprawności postępowania we wszystkich rodzajach spraw, prowadzonych przez prokuratora lub z jego udziałem, w tym szybkość i efektywność działania, z uwzględnieniem funkcjonalności i racjonalności działań prokuratora.

Minister Sprawiedliwości w ramach przyznawanego poselskim projektem uprawnienia będzie mógł, niezależnie od Prokuratora Generalnego, dbać o jednolitość wykładni i prawidłową interpretację przepisów w zakresie szeroko rozumianego prawa karnego.

Uprawnienie to ponadto dawałoby możliwość wywoływania odpowiedniej reakcji Sądu Najwyższego rozstrzygającej problem, także w tych kategoriach spraw, w których wystąpienie ze skargą kasacyjną przez strony nie jest możliwe. Jak słusznie zauważono w poselskim projekcie w chwili obecnej Minister Sprawiedliwości nie ma odpowiedniego instrumentu prawnego na podjęcie skutecznych działań w związku z licznymi skargami składanymi przez osoby fizyczne w związku z działalnością orzeczniczą sądów.

Jednocześnie wskazać należy, że powyższe propozycje pozostają w zgodzie z propozycjami zawartymi w rządowym *projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze* opracowanym przez Ministra Sprawiedliwości, w którym również proponuje się przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości szczególnego uprawnienia skargi kasacyjnej na wzór uprawnienia Prokuratora Generalnego. Proponowana w rządowym projekcie zmiana będzie konsekwencją innych zmian, a dotyczących poszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości o nowy instrument do realizacji polityki karnej.

Jako natomiast niezasadna jawi się propozycja zawarta w przedstawionym poselskim projekcie, a dotycząca poszerzenia podstaw kasacji wnoszonych na podstawie art. 521 k.p.k. Istota nowelizacji art. 523 k.p.k. sprowadzałaby się do umożliwienia podmiotom uprawnionym na mocy art. 521 k.p.k. do wnoszenia kasacji

wywodzonej na tych wszystkich podstawach, które są właściwe dla apelacji, a więc odpowiedniemu stosowaniu, w takiej sytuacji podlegałyby regulacje zawarte w art. 438 k.p.k., formułujące tzw. względne przyczyny odwoławcze. W grę wchodziłaby zatem obraza przepisów prawa materialnego; obraza przepisów postępowania, jeżeli mogła mieć wpływ na treść orzeczenia; błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeżeli mógł mieć wpływ na treść tego orzeczenia oraz rażąca niewspółmierność kary lub niesłusznego zastosowania albo niezastosowania środka zabezpieczającego lub innego środka.

W konsekwencji projekt przewiduje bardzo szeroki zakres przedmiotowy kasacji, mającej stanowić nadzwyczajny środek zaskarżenia, sprowadzając go do rangi apelacji, czym zaciera różnice pomiędzy tymi środkami zaskarżenia.

Pamiętać należy, że kasacja jest środkiem odwoławczym przyznanym do wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, zasadniczo natomiast odmiennym zaś środkiem zaskarżenia jest apelacja, która służy do kontroli nieprawomocnych wyroków sądu pierwszej instancji, urzeczywistniając tym samym ujęte w art. 45 Konstytucji prawo do sądu.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na uniwersalne znaczenie, czyli takie, jakie nadaje się pojęciu sprawy prawomocnie zakończonej w aspekcie obowiązywania zakazu *ne bis in idem*, w uchwałach i aktach prawnych na poziomie międzynarodowym, w szczególności art. 54 *Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach* (Dz. UE. L. 2000.239.19, z późn. zm.). Przede wszystkim postuluje się, aby jako generalna zasada obowiązywała reguła, że każde końcowe orzeczenie wydane przez sąd karny lub inny organ państwa obcego, jeżeli to wynika z umowy międzynarodowej, skazujące lub uniewinniające oskarżonego lub definitywnie kończące postępowanie w oparciu o zasadniczo te same fakty powinno stanowić przeszkodę dla nowego postępowania karnego. W tym kontekście polskie prawo karne zakazuje zgodnie z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. wszczęcia bądź dalszego kontynuowania wszczętego postępowania karnego w przypadku, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone.

Sprawa zaś może być uznana za posiadającą status *res iudicata* dopiero po wyczerpaniu zwyczajnych środków zaskarżenia. Ponowne rozpoczęcie

postępowania w sprawie, która uzyskała *res iudicata*, może nastąpić tylko w nadzwyczajnym trybie, precyzyjnie regulowanym przez przepisy prawa. W szczególności postępowanie takie będzie dopuszczalne, gdy będzie wszczęte w interesie oskarżonego oraz uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości.

Podkreślić należy, że instytucja prawomocności jest swoistym kompromisem pomiędzy koniecznością realizacji sprawiedliwości z jednej strony a obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa prawnego z drugiej strony. Należy przypomnieć, że w polskiej procedurze karnej obowiązuje zasada niepodważalności decyzji procesowych, która oznacza, że podważenie stanu prawnego określonego w decyzji procesowej może nastąpić tylko w wypadkach i w granicach przewidzianych w ustawie. W przypadku nieskorzystania z instytucji pozwalających na wzruszenie prawomocności danego orzeczenia obowiązuje ono łącznie ze wszystkimi wynikającymi z niej skutkami prawnymi. Stan zaś rzeczy osądzonej wyprowadza się z instytucji kasacji i wznowienia postępowania. Instytucje te tylko w wyjątkowych wypadkach pozwalają na wzruszenie prawomocnych wyroków.

Przyjęty w polskim prawie karnym model kasacji (podobnie było na gruncie *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. od czasu jego nowelizacji dokonanej powołaną powyżej *ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r.*) ogranicza podstawy kasacyjne do bezwzględnych przyczyn odwoławczych i innych przypadków rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z powyższym kontrola prawomocnych orzeczeń sądu odwoławczego sprowadza się do badania podejmowanych rozstrzygnięć jedynie pod kątem prawnym, z wyłączeniem możliwości badania poczynionych przez sąd ustaleń faktycznych. Określona w art. 519 k.p.k. i n. instytucja kasacji w pełni spełnia wyznaczone standardy konstytucyjne, zapewniając dostęp obywatelom do tego nadzwyczajnego środka kontroli wyroków sądowych.

Przyjęcie natomiast zaproponowanej w poselskim projekcie propozycji nowelizacji art. 523 k.p.k. spowoduje wprowadzenie jako zasady trójinstancyjnego modelu postępowania sądowego, co wypaczy treść ujętego w art. 176 Konstytucji generalnego wymogu dwuinstancyjności. Przyjęty model zaskarżania orzeczeń sądowych w sprawach karnych stanowi dostateczną gwarancję umożliwiającą usuwanie błędów, omyłek i innych uchybień sądowych. Stanowi to konsekwencję zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, która stanowi że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń o decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W tym miejscu warto również przypomnieć konsekwentnie prezentowany przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, zgodnie z którym prawo do kasacji nie jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny odrzucił istnienie prawa do trzech instancji, wskazując, że art. 45 Konstytucji nie obejmuje ochroną konstruowanego na poziomie konstytucyjnym - prawa do III instancji lub do kasacji (*SK 26/01, OTK 2001/8/258*). Prawo do sądu - w kształcie nadanym przez Konstytucję - nie obejmuje zatem, jako koniecznego składnika tego prawa, powszechnego uprawnienia do wniesienia kasacji (*Ts 58/01, OTK 2001/6/207*).

Sam zatem fakt wyłączenia pewnych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu w kształcie, jaki nadała mu Konstytucja. Z brzmienia art. 176 ust. 1 Konstytucji nie wynika też bezwzględna konstytucyjna powinność ustawodawcy zagwarantowania dostępu do kasacji w każdej kategorii spraw sądowych (*SK 23/02, OTK-A 2004/9/89*).

Choć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego prezentowane było przede wszystkim w sprawach dotyczących postępowania cywilnego, zachowuje ono jednak pełną aktualność na gruncie procesu karnego. Odnosi się ono bowiem przede wszystkich do charakteru postępowania kasacyjnego, jako postępowania nadzwyczajnego, usytuowanego poza zwykłym tokiem kontroli instancyjnej.

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie podkreślił, że we wszystkich wypadkach, gdy ustawodawca uznał za uzasadnione ustanowienie prawa do kasacji, przyjęta procedura musi pozostawać w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi (*SK 26/02, OTK-A 2005, SK 23/02*). Tym samym otwarcie drogi do wniesienia kasacji wyklucza zupełną dowolność w zakresie ustalenia jej kształtu i niesie ze sobą obowiązek po stronie ustawodawcy takiego ukształtowania postępowania, które zapewniać będzie możliwość jej rozpoznania zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do kasacji w sprawach karnych, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że także w tych sprawach nie można uznawać istnienia „prawa do kasacji" jako prawa do rozpoznania sprawy przez kolejną trzecią instancję. Kasacja karna od początku jej wprowadzenia jest środkiem nadzwyczajnym, istniejącym niejako ponadstandardowo, w zakresie środków odwoławczych, składających się na kompleks istniejący w ramach prawa do sądu. O ile więc strony postępowania mają pełny dostęp do rozbudowanych gwarancji procesowych w pierwszej i drugiej instancji, o tyle kasacja jest środkiem nadzwyczajnym od prawomocnych orzeczeń wydanych przez niezawisłe sądy (*SK 30/05, OTK-A 2006/1/2*).

Reasumując powyżej opisany stan prawny oraz prezentowane poglądy w orzecznictwie Rada Ministrów jest przeciwna uchwalaniu regulacji proponowanej w poselskim projekcie, a mającej na celu rozszerzenie zakresu przedmiotowego kasacji. Jednocześnie nie kwestionując potrzeby przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do wnoszenia kasacji, w ocenie Rządu racjonalnym jest jednak procedowanie powyższej kwestii w ramach rządowego *projektu ustawy – Prawo o prokuraturze* z uwagi na powiązanie tego uprawnienia w projekcie z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w ramach realizacji polityki karnej.

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
(druk sejmowy nr 839)

Projekt ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* zawiera propozycję nowelizacji przepisów dotyczących prawa do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach karnych, jakim w prawie polskim jest kasacja.

W nowelizowanym przepisie art. 521 § 1 k.p.k., powyższy projekt rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji, przyznając to uprawnienie również Ministrowi Sprawiedliwości, obok takich podmiotów jak Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka.

Kolejną istotną propozycją zawartą w projekcie jest nowelizacja art. 523 k.p.k. w zakresie modyfikacji regulacji ograniczających wnoszenie kasacji przez inne niż strony uprawnione podmioty. W tym zakresie projektodawcy proponują, aby Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogli wywodzić zasadność zarzutów kasacyjnych nie tylko w oparciu o uchybienia wymienione w art. 439 k.p.k., a więc z powodu bezwzględnych przyczyn odwoławczych oraz w oparciu o inne rażące naruszenie prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, ale również w oparciu o podstawy właściwe do wnoszenia apelacji, która jest zwyczajnym środkiem odwoławczym przysługującym stronom i innym wskazanym w ustawie podmiotom od nieprawomocnego wyroku sądu pierwszej instancji.

Pozostałe zaproponowane w poselskim projekcie zmiany (proj. art. 524 § 2 i art. 526 § 2 k.p.k.) mają charakter porządkujący i dostosowujący obowiązujący stan prawny do przedstawionych propozycji.

W opinii projektodawców w aktualnym stanie prawnym, który nastąpił po rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego na mocy *ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 178, poz. 1375, z późn. zm.), Minister Sprawiedliwości nie posiadając prawa do wnoszenia kasacji nie ma żadnych uprawnień do działania w wypadku stwierdzenia ewidentnych błędów w orzecznictwie sądowym, stwierdzonym na przykład w wyniku badania skargi. Oceniając ten stan jako nieprawidłowy, projektodawcy podnoszą argument, że Minister Sprawiedliwości ponoszący odpowiedzialność polityczną, jako członek rządu za właściwą politykę zwalczania przestępczości, której ważnym elementem powinna być polityka karna sądów, powinien mieć wpływ na tę politykę w sposób nienaruszający niezawisłości sędziowskiej i niezależności sędziów.

Przy tym zaproponowana zmiana, przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości prawo do wnoszenia kasacji, zdaniem projektodawców w niczym nie narusza zasady trójpodziału władz. Minister Sprawiedliwości zyskałby jedynie uprawnienia analogicznie do przysługujących uprawnień Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

W zakresie natomiast proponowanego rozszerzenia zakresu podstaw kasacji wnoszonej na podstawie art. 521 k.p.k. projektodawcy podnoszą, że ograniczenie zarzutów kasacyjnych wywodzonych przez wskazane w tym przepisie podmioty jest nieuzasadniony, albowiem organy te interweniują w nadzwyczajnych sytuacjach i zakres ich uprawnień nie powinien być limitowany, tak jak w odniesieniu do stron postępowania.

Dokonując oceny przedstawionych w poselskim projekcie propozycji przypomnieć należy, że zgodnie z art. 464 *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 96, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1995 r. Minister Sprawiedliwości obok Prokuratora Generalnego i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (a od 1 stycznia 1998 r. również Rzecznika Praw Obywatelskich - Dz. U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123) miał prawo do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe, jakim była wówczas rewizja nadzwyczajna. Wskutek zmian wprowadzonych *ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach*

karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 98, poz. 443) podmioty te utraciły prawo do wnoszenia kasacji.

W obecnie obowiązującym *Kodeksie postępowania karnego* w pierwotnym brzmieniu art. 521 Minister Sprawiedliwości, jedynie jako Prokurator Generalny miał prawo do wnoszenia kasacji. Prawo to jednak utracił na mocy *ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. Nr 17, poz. 155, z późn. zm.).

Jednocześnie zasadny wydaje się pogląd o postępującym w kolejnych *Kodeksach postępowania karnego* oraz ich nowelizacjach ograniczaniu zakresu przedmiotowego kategorii spraw, w których stronie przysługuje prawo wniesienia kasacji. Przypomnieć w tym miejscu należy chociażby na wprowadzoną w art. 523 § 1 k.p.k. (która nie występowała w treści art. 463a *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. – Dz. U. Nr 13, poz. 96, z późn. zm.) przesłankę w postaci „istotnego" wpływu podnoszonego przez stronę uchybienia wymienionego w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa na treść zaskarżonego orzeczenia.

Ze sformułowania przepisu art. 523 § 1 k.p.k. wynika, że wymogi by uchybienia były rażące oraz mogły mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, muszą być spełnione kumulatywnie. Istotność wpływu uchybienia podlega ocenie przede wszystkim przy uwzględnieniu stopnia, w jakim dane uchybienie wpłynęło lub mogło wpłynąć na treść zaskarżonego orzeczenia, w szczególności na sytuację oskarżonego (SN II KKN 2/96, OSNKW 1996, nr 7-8, poz. 42).

Jednocześnie pamiętać należy, że stronom przysługuje jedynie prawo do wnoszenia kasacji od prawomocnych wyroków sądu odwoławczego kończącego postępowanie. Takie ograniczenie nie występowało w art. 463 *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r., jak również nie występuje obecnie, jeżeli chodzi o podmioty wymienione w art. 521 k.p.k.

Na gruncie powyższych uwag może być zasadne twierdzenie, że związku ze zmniejszonym zakresem przedmiotowym kasacji wnoszonej przez strony, wzrasta znaczenie kasacji nadzwyczajnej przysługującej innym uprawnionym podmiotom tj. Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka. Owa odmiana kasacji, może być bowiem niejednokrotnie jedyną

drogą do wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych np. innych niż wydane w formie wyroków, dotkniętych rażącymi uchybieniami prawnymi.

Należy więc spodziewać się zwiększenia liczby tego rodzaju kasacji, gdyż strony procesowe - nie mogąc we własnym zakresie zaskarżać tego rodzaju wadliwych orzeczeń - będą zwracały się do podmiotów wymienionych w art. 521 z wnioskami o uruchomienie nadzwyczajnego postępowania kasacyjnego.

Jednocześnie wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym uprawnione na mocy art. 521 k.p.k. podmioty, tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogące wnosić kasację z własnej inicjatywy lub na prośbę stron, kierują się w tym względzie swobodnym uznaniem. Kodeks postępowania karnego nie zawiera bowiem sformalizowanych reguł postępowania w zakresie inicjatywy prowadzącej do rozważenia przez powyższe podmioty potrzeby wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Podjęte w powyższej sprawie stanowisko co do uczynienia użytku z kompetencji przewidzianej w art. 521 § 1 nie stanowi również decyzji administracyjnej i nie podlega zaskarżeniu w trybie *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Przedstawiona zatem przez projektodawców propozycja poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów kończących postępowanie jawi się jako zasadna i zasługująca na poparcie, umożliwiająca Ministrowi Sprawiedliwości w określonych sytuacjach na wzruszenie takich orzeczeń. Obecny krąg kwalifikowanych podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji uznać należy za zbyt wąski, m.in. z uwagi na zakres działania i kompetencji tych podmiotów, i nie zapewniający w sposób dostateczny gwarancję realizacji praw i wolności obywatelskich w warunkach państwa demokratycznego.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, a właściwie przywrócenie mu szczególnego prawa skargi kasacyjnej będzie stanowiło również ważny instrument w ramach realizacji przyznanych mu uprawnień w zakresie działu sprawiedliwość (art. 24 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* – Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) obejmującego m.in. sprawy sądownictwa i prokuratury oraz w zakresie przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektów kodyfikacji prawa karnego.

W tym kontekście przypomnieć również należy o nałożonych na Ministra Sprawiedliwości na mocy *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.) obowiązkach związanych m.in. z przedstawianiem zgodnie z art. 10e ust. 2 na piśmie stanowiska do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury (którego przedmiotem jest przede wszystkim informacja na temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw) oraz ustalania w drodze rozporządzenia regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 ust. 1) mając na uwadze potrzebę zapewnienia skuteczności i sprawności postępowania we wszystkich rodzajach spraw, prowadzonych przez prokuratora lub z jego udziałem, w tym szybkość i efektywność działania, z uwzględnieniem funkcjonalności i racjonalności działań prokuratora.

Minister Sprawiedliwości w ramach przyznawanego poselskim projektem uprawnienia będzie mógł, niezależnie od Prokuratora Generalnego, dbać o jednolitość wykładni i prawidłową interpretację przepisów w zakresie szeroko rozumianego prawa karnego.

Uprawnienie to ponadto dawałoby możliwość wywoływania odpowiedniej reakcji Sądu Najwyższego rozstrzygającej problem, także w tych kategoriach spraw, w których wystąpienie ze skargą kasacyjną przez strony nie jest możliwe. Jak słusznie zauważono w poselskim projekcie w chwili obecnej Minister Sprawiedliwości nie ma odpowiedniego instrumentu prawnego na podjęcie skutecznych działań w związku z licznymi skargami składanymi przez osoby fizyczne w związku z działalnością orzeczniczą sądów.

Jednocześnie wskazać należy, że powyższe propozycje pozostają w zgodzie z propozycjami zawartymi w rządowym *projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze* opracowanym przez Ministra Sprawiedliwości, w którym również proponuje się przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości szczególnego uprawnienia skargi kasacyjnej na wzór uprawnienia Prokuratora Generalnego. Proponowana w rządowym projekcie zmiana będzie konsekwencją innych zmian, a dotyczących poszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości o nowy instrument do realizacji polityki karnej.

Jako natomiast niezasadna jawi się propozycja zawarta w przedstawionym poselskim projekcie, a dotycząca poszerzenia podstaw kasacji wnoszonych na podstawie art. 521 k.p.k. Istota nowelizacji art. 523 k.p.k. sprowadzałaby się do umożliwienia podmiotom uprawnionym na mocy art. 521 k.p.k. do wnoszenia kasacji

wywodzonej na tych wszystkich podstawach, które są właściwe dla apelacji, a więc odpowiedniemu stosowaniu, w takiej sytuacji podlegałyby regulacje zawarte w art. 438 k.p.k., formułujące tzw. względne przyczyny odwoławcze. W grę wchodziłaby zatem obraza przepisów prawa materialnego; obraza przepisów postępowania, jeżeli mogła mieć wpływ na treść orzeczenia; błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeżeli mógł mieć wpływ na treść tego orzeczenia oraz rażąca niewspółmierność kary lub niesłusznego zastosowania albo niezastosowania środka zabezpieczającego lub innego środka.

W konsekwencji projekt przewiduje bardzo szeroki zakres przedmiotowy kasacji, mającej stanowić nadzwyczajny środek zaskarżenia, sprowadzając go do rangi apelacji, czym zaciera różnice pomiędzy tymi środkami zaskarżenia.

Pamiętać należy, że kasacja jest środkiem odwoławczym przyznanym do wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, zasadniczo natomiast odmiennym zaś środkiem zaskarżenia jest apelacja, która służy do kontroli nieprawomocnych wyroków sądu pierwszej instancji, urzeczywistniając tym samym ujęte w art. 45 Konstytucji prawo do sądu.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na uniwersalne znaczenie, czyli takie, jakie nadaje się pojęciu sprawy prawomocnie zakończonej w aspekcie obowiązywania zakazu *ne bis in idem*, w uchwałach i aktach prawnych na poziomie międzynarodowym, w szczególności art. 54 *Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach* (Dz. UE. L. 2000.239.19, z późn. zm.). Przede wszystkim postuluje się, aby jako generalna zasada obowiązywała reguła, że każde końcowe orzeczenie wydane przez sąd karny lub inny organ państwa obcego, jeżeli to wynika z umowy międzynarodowej, skazujące lub uniewinniające oskarżonego lub definitywnie kończące postępowanie w oparciu o zasadniczo te same fakty powinno stanowić przeszkodę dla nowego postępowania karnego. W tym kontekście polskie prawo karne zakazuje zgodnie z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. wszczęcia bądź dalszego kontynuowania wszczętego postępowania karnego w przypadku, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone.

Sprawa zaś może być uznana za posiadającą status *res iudicata* dopiero po wyczerpaniu zwyczajnych środków zaskarżenia. Ponowne rozpoczęcie

postępowania w sprawie, która uzyskała *res iudicata*, może nastąpić tylko w nadzwyczajnym trybie, precyzyjnie regulowanym przez przepisy prawa. W szczególności postępowanie takie będzie dopuszczalne, gdy będzie wszczęte w interesie oskarżonego oraz uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości.

Podkreślić należy, że instytucja prawomocności jest swoistym kompromisem pomiędzy koniecznością realizacji sprawiedliwości z jednej strony a obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa prawnego z drugiej strony. Należy przypomnieć, że w polskiej procedurze karnej obowiązuje zasada niepodważalności decyzji procesowych, która oznacza, że podważenie stanu prawnego określonego w decyzji procesowej może nastąpić tylko w wypadkach i w granicach przewidzianych w ustawie. W przypadku nieskorzystania z instytucji pozwalających na wzruszenie prawomocności danego orzeczenia obowiązuje ono łącznie ze wszystkimi wynikającymi z niej skutkami prawnymi. Stan zaś rzeczy osądzonej wyprowadza się z instytucji kasacji i wznowienia postępowania. Instytucje te tylko w wyjątkowych wypadkach pozwalają na wzruszenie prawomocnych wyroków.

Przyjęty w polskim prawie karnym model kasacji (podobnie było na gruncie *Kodeksu postępowania karnego* z 1969 r. od czasu jego nowelizacji dokonanej powołaną powyżej *ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r.*) ogranicza podstawy kasacyjne do bezwzględnych przyczyn odwoławczych i innych przypadków rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z powyższym kontrola prawomocnych orzeczeń sądu odwoławczego sprowadza się do badania podejmowanych rozstrzygnięć jedynie pod kątem prawnym, z wyłączeniem możliwości badania poczynionych przez sąd ustaleń faktycznych. Określona w art. 519 k.p.k. i n. instytucja kasacji w pełni spełnia wyznaczone standardy konstytucyjne, zapewniając dostęp obywatelom do tego nadzwyczajnego środka kontroli wyroków sądowych.

Przyjęcie natomiast zaproponowanej w poselskim projekcie propozycji nowelizacji art. 523 k.p.k. spowoduje wprowadzenie jako zasady trójinstancyjnego modelu postępowania sądowego, co wypaczy treść ujętego w art. 176 Konstytucji generalnego wymogu dwuinstancyjności. Przyjęty model zaskarżania orzeczeń sądowych w sprawach karnych stanowi dostateczną gwarancję umożliwiającą usuwanie błędów, omyłek i innych uchybień sądowych. Stanowi to konsekwencję zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, która stanowi że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń o decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W tym miejscu warto również przypomnieć konsekwentnie prezentowany przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, zgodnie z którym prawo do kasacji nie jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny odrzucił istnienie prawa do trzech instancji, wskazując, że art. 45 Konstytucji nie obejmuje ochroną konstruowanego na poziomie konstytucyjnym - prawa do III instancji lub do kasacji (*SK 26/01, OTK 2001/8/258*). Prawo do sądu - w kształcie nadanym przez Konstytucję - nie obejmuje zatem, jako koniecznego składnika tego prawa, powszechnego uprawnienia do wniesienia kasacji (*Ts 58/01, OTK 2001/6/207*).

Sam zatem fakt wyłączenia pewnych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu w kształcie, jaki nadała mu Konstytucja. Z brzmienia art. 176 ust. 1 Konstytucji nie wynika też bezwzględna konstytucyjna powinność ustawodawcy zagwarantowania dostępu do kasacji w każdej kategorii spraw sądowych (*SK 23/02, OTK-A 2004/9/89*).

Choć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego prezentowane było przede wszystkim w sprawach dotyczących postępowania cywilnego, zachowuje ono jednak pełną aktualność na gruncie procesu karnego. Odnosi się ono bowiem przede wszystkich do charakteru postępowania kasacyjnego, jako postępowania nadzwyczajnego, usytuowanego poza zwykłym tokiem kontroli instancyjnej.

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie podkreślił, że we wszystkich wypadkach, gdy ustawodawca uznał za uzasadnione ustanowienie prawa do kasacji, przyjęta procedura musi pozostawać w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi (*SK 26/02, OTK-A 2005, SK 23/02*). Tym samym otwarcie drogi do wniesienia kasacji wyklucza zupełną dowolność w zakresie ustalenia jej kształtu i niesie ze sobą obowiązek po stronie ustawodawcy takiego ukształtowania postępowania, które zapewniać będzie możliwość jej rozpoznania zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do kasacji w sprawach karnych, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że także w tych sprawach nie można uznawać istnienia „prawa do kasacji" jako prawa do rozpoznania sprawy przez kolejną trzecią instancję. Kasacja karna od początku jej wprowadzenia jest środkiem nadzwyczajnym, istniejącym niejako ponadstandardowo, w zakresie środków odwoławczych, składających się na kompleks istniejący w ramach prawa do sądu. O ile więc strony postępowania mają pełny dostęp do rozbudowanych gwarancji procesowych w pierwszej i drugiej instancji, o tyle kasacja jest środkiem nadzwyczajnym od prawomocnych orzeczeń wydanych przez niezawisłe sądy (*SK 30/05, OTK-A 2006/1/2*).

Reasumując powyżej opisany stan prawny oraz prezentowane poglądy w orzecznictwie Rada Ministrów jest przeciwna uchwalaniu regulacji proponowanej w poselskim projekcie, a mającej na celu rozszerzenie zakresu przedmiotowego kasacji. Jednocześnie nie kwestionując potrzeby przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do wnoszenia kasacji, w ocenie Rządu racjonalnym jest jednak procedowanie powyższej kwestii w ramach rządowego *projektu ustawy – Prawo o prokuraturze* z uwagi na powiązanie tego uprawnienia w projekcie z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w ramach realizacji polityki karnej.