

MARZENA ANDRZEJEWSKA

UNIwersytet Jagielloński  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Postępowania Karnego  
E-MAIL: MARCIO7@OP.PL

---

## **Ponownie o kasacji ministra sprawiedliwości w procesie karnym**

### **Kilka aspektów konstytucyjnych i procesowych**

#### **STRESZCZENIE**

Niniejszy artykuł jest próbą oceny wpływu władzy wykonawczej w osobie ministra sprawiedliwości w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zakresie postępowania kasacyjnego w procesie karnym, w którym został on ponownie wyznaczony jako podmiot mający kompetencje do złożenia skargi. Analiza obejmuje zarówno aspekt konstytucyjny, jak i proceduralny, wraz ze wskazaniem drogi legislacyjnej na tle omawianego art. 521 k.p.k. Ocena nowych regulacji pozwala odpowiedzieć na pytania, czy zmiany były konieczne, w jakim stopniu były one zgodne z konstytucyjną zasadą separacji i równoważenia władz, wymogiem niezawisłości sędziów i niezależności sądu, oraz jak daleko dokonano przebudowy modelu kontroli kasacyjnej, znacznie zwiększając inne niż wcześniej funkcje Sądu Najwyższego.

#### **SŁOWA KLUCZOWE**

minister sprawiedliwości, kasacja, postępowanie karne, konstytucja

## Uwagi wstępne

Niewątpliwie jakakolwiek ingerencja ministra sprawiedliwości w obszar wymiaru sprawiedliwości jest w obecnej rzeczywistości prawnej i ustrojowej szczególnie sceptycznie postrzegana. Przeprowadzone po 1989 roku demokratyczne reformy ustrojowe odbiły się znacząco na nowych kodyfikacjach karnych ogłoszonych w 1997 roku, odbierając częściowo dotychczasowe prerogatywy procesowe instytucjom władzy wykonawczej, w tym ministrowi sprawiedliwości<sup>1</sup>. Jeśli bowiem spojrzeć na kodeks postępowania karnego (dalej: k.p.k.) z 1969 roku, to w obszarze kontroli rewizji nadzwyczajnej (poprzedniczki dzisiejszej kasacji) jedynymi organami uprawnionymi do jej inicjowania, zgodnie z art. 464 k.p.k.<sup>2</sup>, byli: minister sprawiedliwości, prokurator generalny oraz pierwszy prezes Sądu Najwyższego i rzecznik praw obywatelskich, a w sprawach wojskowych dodatkowo na mocy art. 591 k.p.k. prezes Izby Wojskowej Sądu Najwyższego oraz naczelny prokurator wojskowy. W piśmiennictwie i judykaturze fakt uposażenia w uprawnienia kasacyjne jedynie organów administracyjnych, z wyłączeniem stron, stanowił główną oś krytyki zniesionej w 1995 roku<sup>3</sup> instytucji rewizji nadzwyczajnej. W tym względzie dostrzegano, iż w praktyce kasacyjnej znacząco przeważały rewizje nadzwyczajne wnoszone przez ministra sprawiedliwości na niekorzyść oskarżonych, będące swoistym instrumentem zaostrzania represji karnej<sup>4</sup> i reliktem poprzedniego ustroju. Z tej między innymi racji we wspomnianej nowelizacji k.p.k., bezpośrednio poprzedzającej kodyfikację, przewidziano w art. 3 ust. 1 przejściowe rozwiązanie, zapewniające utrzymanie dotychczasowych uprawnień ministra sprawiedliwości-prokuratora generalnego i rzecznika praw obywatelskich do wniesienia kasacji jedynie w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W owym akcie nadano kasacji charakter epizodyczny, co miało zagwarantować w krótkim okresie zakończenie tak zwanych procesów rehabilitacyjnych i spełniać rolę *sui generis* „kasacji w obronie ustawy”, jaką przewidywał kodeks przedwojenny z 1932 roku w art. 538 k.p.k.<sup>5</sup> W pozostałym zakresie nowe brzmienie art. 464 § 1 k.p.k. upoważniało do wnoszenia kasacji wyłącznie strony.

<sup>1</sup> Zob. M. Wiącek, *Sądy i trybunały w praktyce III RP*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 189–210.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (DzU nr 13, poz. 95 i 96).

<sup>3</sup> Ustawa 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 (DzU nr 89, poz. 443).

<sup>4</sup> A. Murzynowski, *Rozważania na temat modelu kasacji*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego*, red. S. Waltoś, Kraków 1993, s. 520.

<sup>5</sup> Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu kodeksu postępowania karnego (DzU 1932, nr 83, poz. 725).

Pomimo złych doświadczeń w zakresie czynienia użytku z uprawnień procesowych przez ministra sprawiedliwości już w momencie wejścia w życie komentowanej nowelizacji forsowano w piśmiennictwie propozycję, aby w nowej kodyfikacji stworzyć na stałe możliwość korygowania prawomocnych orzeczeń również z inicjatywy podmiotów szczególnych, co miałyby nawiązywać do niegdyś funkcjonującej w polskim procesie tak zwanej kasacji w obronie ustawy. Podkreślano, iż stworzenie dodatkowych procesowych legitymacji do zmiany wadliwych, choć prawomocnych rozstrzygnięć pozwoli efektywnie przeprowadzić rozpoczęte procesy rehabilitacyjne, umożliwi bieżące korygowanie nowych instrumentów procesowych drogą orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz doprowadzi do wzmocnienia jednolitości stosowania prawa<sup>6</sup>. Nastroje te podzielali również kodyfikatorzy, wprowadzając do art. 521 k.p.k.<sup>7</sup> formę kasacji nadzwyczajnej, wnoszonej przez podmioty kwalifikowane: ministra sprawiedliwości-prokuratora generalnego, a także rzecznika praw obywatelskich i na podstawie art. 672a k.p.k. – naczelnego prokuratora wojskowego. Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach podkreślał, iż wspomniany przepis umożliwi nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania, uzupełniając znacznie węższe uprawnienia stron co do dopuszczalności kasacji<sup>8</sup>. Ujęcie normatywne art. 521 k.p.k. od początku wzbudzało także wiele kontrowersji, zarówno w aspekcie stosunku tego przepisu do art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej i wprowadzającej tak zwaną kasację epizodyczną, jak i w zakresie retrospektywności omawianego przepisu wobec orzeczeń zapadłych przed 31 sierpnia 1998 roku<sup>9</sup>. Niespełna kilka lat później, w 2003 roku, z grona podmiotów szczególnych uprawnionych do wniesienia kasacji wyłączono *ex definitione* ministra sprawiedliwości, pozostawiając tę prerogatywę prokuratorowi generalnemu<sup>10</sup>. Zmiana legislacyjna wydawała się na pozór kosmetyczna, bowiem funkcje szefa resortu wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratora generalnego były od 1990 roku połączone, jednakże już wtedy pojawiły się w treści uzasadnienia nowelizacji wskazania, aby przedstawiciel władzy wykonawczej nie sprawował funkcji procesowych,

<sup>6</sup> Z. Doda, J. Grajewski, A. Murzynowski, *Kasacja w postępowaniu karnym – komentarz*, Warszawa 1996, s. 82–83.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (DzU z 1997r., nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2004 r., III KZ 23/04, LEX nr 137723.

<sup>9</sup> Por. uchwała (7) SN z dnia 16 marca 1999 r., I KZP 39/98, OSNKW 1999, nr 5–6, poz. 24; uchwała (7) SN z dnia 24 listopada 1999 r., I KZP 42/99, OSNKW 2000, nr 1–2, poz. 3; W. Grzeszczyk, *Zakres działania w czasie art. 521 k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 6, s. 117–118.

<sup>10</sup> Art. 521 k.p.k. zmieniony przez art. 1 pkt 203 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 (DzU nr 17, poz. 155).

tj. aby pozostawiono mu do realizacji wyłącznie nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych, wynikający z art. 9 p.o.s.p.<sup>11</sup> Przyjęte rozwiązania wkrótce okazały się niewystarczające, a zamiary poddania prokuratury kontroli parlamentarnej uznano za dysfunkcyjne, doprowadzające do jej upolitycznienia. Również w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego można było dostrzec stanowiska świadczące o autonomiczności i niezależności względem siebie obu funkcji państwowych jako niezbędnych wyznaczników demokratycznego państwa prawnego i zapewnienia niezależności przyszłej prokuratury<sup>12</sup>. Stosunkowo mniej kontrowersji budziło pozostawienie uprawnień procesowych prokuratorowi generalnemu, co uzasadniano podstawowym zadaniem tego organu, tj. strzeżeniem praworządności, obejmującym także podejmowanie przewidzianych prawem środków zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym. Stanowczą kontynuacją zmiany legislacyjnej z 2003 roku było rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego z dniem 31 marca 2010 roku<sup>13</sup>, definitywnie pozbawiające przedstawiciela władzy wykonawczej bezpośredniego wpływu na czynności ściśle procesowe.

Niewątpliwie spór co do zasadności rozdzielenia powyższych organów wraz z uszczupleniem funkcji ministra odżywa z różnym natężeniem, budząc nadal wiele emocji zwłaszcza w kręgach politycznych. Wiele miejsca w dyskusji poświęca się potrzebie zwiększenia uprawnień ministra sprawiedliwości w obszarze wymiaru sprawiedliwości, co następnie staje się asumptem do forsowania kolejnych projektów, mających na celu wzmocnienie tego ośrodka władzy. Do takich rozwiązań z pewnością zalicza się jedna z ostatnich nowelizacji procesu karnego, przywracająca ministrowi sprawiedliwości wyjątkowe uprawnienia do wniesienia kasacji<sup>14</sup>. Na ile powyższe uregulowanie znajduje uzasadnienie w wymiarze konstytucyjnym i ma znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania sądownictwa przy poszanowaniu niezawisłości sędziów i budowaniu gwarancji niezależności sądów? Wypada również poddać analizie, czy pozostawienie w ręku organu administracji uprawnienia procesowego z art. 521 k.p.k. pozycjonuje nadal wymiar sprawiedliwości jako silny i niezależny w myśl teorii podziału władzy przewidzianej w art. 10 Konstytucji? Na jakąkolwiek ingerencję ministra sprawiedliwości trzeba zatem spojrzeć również z punktu widzenia praw jednostki i społeczeństwa, w świadomości którego należy budować obraz niezależnego i niezawisłego

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU 2001, nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Postanowienie TK z 20 marca 2002 r., K 42/01.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (DzU 2009, nr 178, poz. 1375).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (DzU z dnia 12 listopada 2014 r., nr 1556).

wymiaru sprawiedliwości. Powyższa zmiana inspiruje w końcu do odpowiedzi na pytanie, w którym kierunku podążają rozwiązania proceduralne i w jakiej mierze przeobrażają one model kontroli kasacyjnej, podkreślając inne niż dotychczas jej aspekty.

## Aspekt konstytucyjny

Przede wszystkim należy zauważyć, iż analizując współczesną rzeczywistość prawną, nadal wiele kontrowersji budzi zagadnienie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Problem w ciągu ostatnich lat zyskał na aktualności, gdyż wielu ministrów sprawiedliwości usiłowało kształtować wymiar sprawiedliwości poprzez kolejne rozporządzenia narzucające rozszerzoną wykładnię przepisów czy też wykorzystując media jako przekąźniki dezaprobaty wobec poszczególnych decyzji sądowych. Nie bez znaczenia jest również problem ingerencji ministra za pomocą przyznanych mu uprawnień procesowych w prawomocne rozstrzygnięcia w sprawach karnych. Czy zatem powyższe regulacje są wyrazem intensywnego poszukiwania instytucjonalnych gwarancji praworządności, czy próbą podporządkowania w sposób pośredni atrybutu niezawisłości władzy wykonawczej? Wprawdzie w stanie *de lege lata* nie ma unormowania na wzór art. 67 § p.u.s.p.<sup>15</sup>, nakazującego sędziom w poprzednim ustroju wierność PRL, nie oznacza to jednak, iż zagadnieniu poszczególnych regulacji nie warto się choćby przyjrzeć.

Przez niezawisłość sędziowską, jak trafnie ujął to wybitny procesualista Marian Cieślak, określamy „wartość, której zadekretować się nie da, ponieważ jest społecznym faktem i rezultatem historycznych doświadczeń, w których – mimo możliwych potknięć – liczą się zasługi i pamięć sędziów sprawiedliwych, bezstronnych i niezawisłych”<sup>16</sup>. Bez wątpienia jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości jest niezakłócona równowaga w sferze podziału władz i proporcjonalność ewentualnych ingerencji w odniesieniu do judykatury. Próbując zatem ocenić, na ile regulacja art. 521 k.p.k. może stwarzać potencjalne zagrożenie dla władzy sądowniczej, należy poczynić kilka uwag wstępnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 roku stwierdził, że: „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność

<sup>15</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU 1928, nr 12, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Cyt. za: A. Oleszko, *Zwierzchni nadzór administracyjny a niezawisłość sędziowska w świetle prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12, s. 29–30.

sędziego<sup>17</sup>. Niezawisłość sędziego jest zgodnie uznawana w orzecznictwie za gwarant realizacji prawa do sądu<sup>18</sup>, a także warunek niezależności sądów<sup>19</sup>. Niezawisłość to zatem działanie sędziego wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem<sup>20</sup>, zabezpieczone przed jakąkolwiek możliwością bezpośrednich lub pośrednich ingerencji zewnętrznych, co wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”<sup>21</sup>. Trybunał, interpretując dalej pojęcie niezawisłości, kładzie nacisk na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależnienia sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość ocenia on zatem w aspekcie obiektywnym, również przez pryzmat zaufania, jakie sądy powinny wzbudzać w społeczeństwie, a w szczególności u stron postępowania<sup>22</sup>.

Zasady niezawisłości sędziowskiej nie można jednak rozumieć jako dowolności w orzekaniu, stąd ustawodawstwo przewiduje system kontroli i nadzoru w znaczeniu administracyjnym sprawowany przez ministra sprawiedliwości, a w zakresie judykacyjnym należący do Sądu Najwyższego. Minister sprawiedliwości, zgodnie z art. 9 p.u.s.p.<sup>23</sup>, jest organem, który sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów w celu zapewnienia właściwego toku ich wewnętrznego urzędowania, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań. W założeniu ustawodawcy ma to być nadzór pozaorzeczniczy, w żadnym razie nieingerujący w sferę niezawisłości (art. 9b p.u.s.p.). Warto przy tym odnotować, iż Trybunał przez „nadzór” rozumie działania władcze, jednostronnie oddziałujące, przekraczające rozmiarem kontrolę przyjmującą formę weryfikacji zewnętrznej i formalnej, mającej na celu zapewnienie sędziom optymalnych warunków materialnych, lokalowych i technicznych<sup>24</sup>. Nadzorowanie przez ministra działalności administracyjnej sądów powszechnych<sup>25</sup> wzbudzało wątpliwości względem art.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

<sup>18</sup> Ibidem oraz wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

<sup>19</sup> T. Nowak, *Zasada niezależności sądu w systemie organów władzy państwowej i w ujęciu nowego ustawodawstwa karnoprocesowego*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci profesora Wiesława Daszkiewicza*, red. T. Nowaka, Poznań 1999, s. 70.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

<sup>21</sup> A. Oleszko, op. cit., s. 29; por. B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancje i zagrożenia*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013, s. 37–56.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 129.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU 2001, nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (DzU z 2007 r., nr 9, poz. 57).

<sup>25</sup> Nadzór ten nie obejmuje sądów administracyjnych, w tym również działalności administracyjnej Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

10 i 173 Konstytucji RP, a więc w kontekście zasady podziału i równowagi władzy, które Trybunał rozstrzygał w swoich orzeczeniach, między innymi podkreślając, iż do nadzoru nie należy: rozdzielanie wpływających spraw, wyznaczanie terminów konkretnych posiedzeń, wzywianie świadków czy biegłych. Najwięcej wątpliwości budziło sformułowanie działalności bezpośrednio związanej z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, której podlegać miał zwierzchni nadzór. Trybunał wyraźnie zaznacza, iż obu sfer kontroli: administracyjnej i judykacyjnej nie wolno łączyć, gdyż do tej pierwszej zaliczamy wyłącznie nadzór nad sprawami organizacyjno-finansowymi, niemający wpływu na działalność orzeczniczą sądów, oraz nadzór wykonywany w zakresie toku i sprawności postępowania<sup>26</sup>. Z kolei nadzór nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych należy, na mocy art. 183 ust. 1 Konstytucji, do kompetencji Sądu Najwyższego i polega na dopuszczalności związania sądów wytycznymi SN zawartymi w wyrokach kasacyjnych i uchwałach podejmowanych w konkretnych sprawach<sup>27</sup>.

W wyroku o sygn. K 40/07<sup>28</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ujednoczenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Co więcej, jak stwierdził TK w orzeczeniu K 28/04<sup>29</sup>: „skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć”. Innymi słowy, szczególnie w odniesieniu do władzy sądowniczej nie może być mowy o odstępstwach od powyższej zasady, przenikaniu i wzajemnym uzupełnianiu kompetencyjnym. Odnosząc się jeszcze do podziału władz, należy dostrzec, iż w orzecznictwie względem władzy sądowniczej mówi się wręcz o „separacji”, wykluczając tym samym przecinanie się czy nakładanie kompetencji władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Równocześnie jednak ochronie podziału władz zarzuca się generalną niezaskarżalność arbitralnych prerogatyw władzy wykonawczej czy czynności nadzorczych ministra, nawet gdy ingerują w sprawy judykacyjne<sup>30</sup>. Trudność w sprawowaniu przez Trybunał kontroli pod względem ingerencji pozostałych władz w obszarze wymiaru sprawiedliwości to zjawisko dostrzegane również w poprzednim ustroju, przy czym trzeba podkreślić, iż wówczas nie dysponowaliśmy w ustawie zasadniczej zasadą podziału i równowagi władz, jaką dziś wprost deklaruje Konstytucja. Obecnie egzekutywa nie ma proceduralnych możliwości zaskarżenia aktów nadzoru ministra sprawiedliwości, ogranicza się zatem jedynie do podważania ustawowej podstawy kompetencyjnej wydania danego aktu.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 r., U 9/13 (DzU z 23 maja 2014 r.).

<sup>27</sup> S. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 2, s. 13.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07 (DzU z 29 kwietnia 2008 r.).

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04 (DzU z 2 sierpnia 2005 r.).

<sup>30</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 125–127.



Odosobnione są rozstrzygnięcia, w których Trybunał decyduje się uznać indywidualne nadużycie funkcji ministra za stałą, powszechną i powtarzalną praktykę, która trwale kształtując treść normy, doprowadza do jej niekonstytucyjności. Na relacje między władzą wykonawczą a sądowniczą należy jednak patrzeć systemowo, widząc w każdej z kolejnych prerogatyw, funkcji czy w powiększonym systemie nadzoru i kontroli coraz wyraźniejsze zakłócenie kompetencyjne, naruszające równowagę władz<sup>31</sup>. Czy jednak przez pryzmat instrumentalizacji władzy sądowniczej nie trzeba oceniać poszczególnych decyzji personalnych wobec sędziów i w końcu upoważnienia ministra sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych?<sup>32</sup> Skutki uprawnień nadzorczych można dostrzec w upolitycznionym i coraz bardziej nieakceptowalnym krytykowaniu publicznie konkretnych rozstrzygnięć sądowych, co pogłębia w społeczeństwie przekonanie o niesprawiedliwych wyrokach wydawanych przez niesprawiedliwych sędziów. W tej dyskusji wielokrotnie władza wykonawcza stawia siebie jako konkurencyjną czy wręcz kontrolującą wobec władzy sądowniczej. W piśmiennictwie podkreśla się, że nawet jednostkowe naruszenie niezawisłości może skutecznie osłabić bezpieczeństwo, niezależność i niezawisłość pozostałych sędziów<sup>33</sup>. Debata nad najwłaściwszym modelem nadzoru dokonywanego przez ministra być może powinna zaczerpnąć z doświadczeń sądownictwa administracyjnego, w którym te funkcje przypadają prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego bez żadnej szkody ustrojowej i konstytucyjnej.

## Aspekt procesowy

Nowelizacja art. 521 k.p.k.<sup>34</sup> od początku procesu legislacyjnego budziła liczne kontrowersje, począwszy od konstytucyjnych, a skończywszy na tych o charakterze ustrojowym. W pierwszej kolejności uzasadniano poczynioną zmianę brzemieniem odpowiedzialności politycznej ministra za funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, nieposiadającego prawnych mechanizmów wpływu na wadliwe orzecznictwo sądowe czy podejmowanie interwencji wskutek wnoszonych skarg obywateli. Podkreślono również, iż w ramach zwalczania przestępczości minister sprawiedliwości powinien efektywnie wpływać na aktualną politykę karną,

<sup>31</sup> Charakterystyczna jest relacja pomiędzy egzekutywą a judykaturą na tle arbitralnych prerogatyw dotyczących nominacji sędziów. Por. Post. TK z dnia 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012, nr 6, poz. 69; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 59–62.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 r., U 9/13 (DzU poz. 674).

<sup>33</sup> L. Garlicki, *Uwagi do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>34</sup> Ustawa z 10 października 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 1556).



również za pomocą kasacji w sprawach karnych. Akcentowano ponadto, iż podstawa konstytucyjna uprawnień kasacyjnych ministra, którymi dysponował przed 31 marca 2010 roku, nie została w żadnej z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego podważona, stanowiąc kolejną przesłankę przyznania członkowi Rady Ministrów uprawnień procesowych. W przedmiocie zmiany treści art. 521 k.p.k. negatywnie wypowiedziały się różne reprezentatywne środowiska, w tym: Prokuratura Generalna, Biuro Legislacyjne Senatu czy Krajowa Rada Sądownictwa.

Dostrzeżono, iż postulat umocowania ministra sprawiedliwości do wnoszenia kasacji przeczy zmianom legislacyjnym dokonany w 2003 roku i potwierdzonym rozdzieleniem funkcji ministra i prokuratora generalnego w 2010 roku. Przesłanki poczynionych uprzednio zmian pozostały bowiem nadal aktualne według powyższych adwersarzy, a dokonana modyfikacja czyni w tym względzie poważny ustrojowy regres i nie znajduje uzasadnienia w ustawowych zadaniach ministra, dookreślonych w rozporządzeniach prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra sprawiedliwości. Mniej kategorycznie w przedmiocie nowelizacji wypowiedziała się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego (KKPK), która uznała taką propozycję za możliwą do zaakceptowania, choć nie bez zastrzeżeń. Jednocześnie wskazano, iż usytuowanie w strukturze państwa i określone ustawami zadania organów ochrony prawnej, które do tej pory wносиły kasacje, istotnie różnią się od zaplecza kompetencyjnego ministra sprawiedliwości jako jednego z członków Rady Ministrów, sprawującego władzę wykonawczą<sup>35</sup>. Nie stoi on bowiem na straży praworządności ani ochrony wolności i praw człowieka, nie jest również organem ochrony prawnej.

W uzasadnieniu projektu podkreślano konieczność utworzenia dla licznych skarg obywateli efektywnej drogi prawnej, którą stanowić będzie kasacja ministra sprawiedliwości. Nie można jednak dostrzec w dotychczasowej działalności rzecznika praw obywatelskich czy prokuratora generalnego szczególnej niewydolności lub lawinowego napływu skarg, o czym zdaje się wspominać uzasadnienie projektu. Przyznanie zaś uprawnień do wnoszenia kasacji z pewnością przekracza to, co powinniśmy rozumieć jako zewnętrzny nadzór administracyjny. Zauważyć bowiem należy, że powiększeniu katalogu osób uprawnionych do wniesienia kasacji nadzwyczajnej towarzyszy jednocześnie nowy § 3 art. 521 k.p.k., w którym daje się ministrowi prawo żądania wglądu do akt sądowych, prokuratorskich i innych organów ścigania. Choć mowa tu o aktach postępowań po uprawomocnieniu, to jednak może zrodzić się wątpliwość, na ile takie działania nie sprowokują do pośredniego wywierania nacisku na działalność orzeczniczą sędziów. Próba doszukiwania się w nowym brzmieniu art. 521 k.p.k. formy realizowania przez

<sup>35</sup> Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w sprawie propozycji zmian przepisów art. 521 § 1, art. 523, art. 524 § 2 i art. 526 § 2 k.p.k. (projekt poselski), [online] <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego/download,1216,36.html> [dostęp: 1.06.2015].

ministra polityki karnej rządu jest argumentem utwierdzającym w przekonaniu, iż kształtujemy praktykę zachwiania równowagi władz, szczególnie na styku judykatury i egzekutywy. Obszarem, w którym minister władny jest wpływać na kształt polityki karnej, jest wyłącznie płaszczyzna legislacji. Przez pryzmat odniesień historycznych oraz systemowo-ustrojowych problem kognicji polskiego sądu kasacyjnego, zwłaszcza pod kątem roli, jaką przypisujemy Sądowi Najwyższemu, prowadzi do wniosku, iż kasację chcemy traktować bardziej jako środek nadzoru aniżeli kontroli procesowej, przybliżając się do rozwiązań z 1928 roku. Czy zatem, idąc dalej w tym kierunku, nie należałoby wzorem poprzedniej kasacji przekazać uprawnień kasacyjnych przedstawiciela władzy wykonawczej pierwszemu prezesowi SN, kładąc jeszcze większy nacisk na jednolitość orzecznictwa i jakość wnoszonych kasacji?

ONCE AGAIN ABOUT THE APPEAL  
OF THE MINISTER OF JUSTICE IN CRIMINAL TRIAL.  
SEVERAL CONSTITUTIONAL AND PROCEDURAL ASPECTS

ABSTRACT

This article is an attempt to assess the impact of the executive power in the person of the Minister of Justice on justice, especially in terms of cassation proceedings in a criminal trial, in which he was re-designated as an entity vested with powers to make a complaint. The analysis includes both the constitutional aspect and the procedural dimension, together with an indication of the legislative road that was passed by the discussed Art. 521 of the CCP. An assessment of the new regulation will lead to an answer to the question whether the changes were necessary, to what extent they were in line with the constitutional principle of the separation and balancing of the authorities, the requirement of independence of judges and independence of the court, and how far is a remodeling of control of cassation being made, greatly enhancing other than before functions of the Supreme Court.

KEYWORDS

Minister of Justice, cassation, criminal trial, constitution

BIBLIOGRAFIA

1. Banaszak B., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancje i zagrożenia*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013.
2. Dąbrowski S., *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 2.
3. Doda Z., Grajewski J., Murzynowski A., *Kasacja w postępowaniu karnym – komentarz*, Warszawa 1996.
4. Garlicki L., *Uwagi do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

5. Grzeszczyk W., *Zakres działania w czasie art. 521 k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 6, s. 117–118.
6. Murzynowski A., *Rozważania na temat modelu kasacji*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego*, red. S. Waltoś, Kraków 1993.
7. Łętowska E., *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015.
8. Nowak T., *Zasada niezależności sądu w systemie organów władzy państwowej i w ujęciu nowego ustawodawstwa karnoprocesowego*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci profesora Wiesława Daszkiewicza*, red. T. Nowaka, Poznań 1999.
9. Oleszko A., *Zwierzchni nadzór administracyjny a niezawisłość sędziowska w świetle prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12.
10. Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w sprawie propozycji zmian przepisów art. 521 § 1, art. 523, art. 524 § 2 i art. 526 § 2 k.p.k. (projekt poselski), [online] <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego/download,1216,36.html> [dostęp: 1.06.2015].
11. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2004 r., III KZ 23/04, LEX nr 137723.
12. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012, nr 6, poz. 69.
13. Sułkowski J., *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
14. Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1999 r., I KZP 39/98, OSNKW 1999, nr 5–6, poz. 24.
15. Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1999 r., I KZP 42/99, OSNKW 2000, nr 1, poz. 3.
16. Wiącek M., *Sądy i trybunały w praktyce III RP*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
17. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 1999 r., K1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.
18. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
19. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.
20. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU 2007 nr 10A, poz. 129.
21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (DzU z 2007 r., nr 9, poz. 57).
22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2014 r., U 9/13 (DzU poz. 674).