



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 21 lipca 2022 r.

BADK.DPK.133.92.2022 MKo

P10-42/22	Data wpływu petycji 30 maja 2022 r. (uzupełniona 17 czerwca 2022 r.)
	Data sporządzenia informacji o petycji 20 lipca 2022 r.

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

TEMAT

**USUNIĘCIE MOŻLIWOŚCI ZŁOŻENIA KASACJI PRZEZ
PROKURATORA GENERALNEGO W POSTĘPOWANIU KARNYM
I UMOŻLIWIENIE ZŁOŻENIA KASACJI PRZEZ PREZYDENTA RP**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Bogdan Gasiński.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 521 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, poprzez usunięcie z tego przepisu Prokuratora Generalnego, jako podmiotu posiadającego prawo do złożenia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie i zastąpienie go Prezydentem RP.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Głównym celem autora petycji jest zmiana art. 521 § 1 Kodeksu postępowania karnego poprzez usunięcie możliwości złożenia kasacji przez Prokuratora Generalnego. Jak podnosi autor w uzasadnieniu petycji, Prokurator Generalny i zarazem Minister Sprawiedliwości jest zwierzchnikiem prokuratur w Polsce, które to oskarżają w postępowaniu karnym osoby popełniające czyny zabronione. To właśnie prokuratury decydują o ściganiu określonych przestępstw oraz mają wpływ na orzecznictwo poprzez możliwość zaskarżenia wyroku sądu, zarówno I jak i II instancji.

Wobec powyższego wnioskodawca nie widzi potrzeby, aby Prokurator Generalny po raz kolejny miał możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego. Ponadto jak zauważa autor petycji, obecny Minister Sprawiedliwości jest również posłem na Sejm, co powoduje, że jego działania mogą być nacechowane treściami politycznymi.

Jednocześnie autor petycji wnosi, aby to Prezydent RP poprzez Kancelarię Prezydenta, jako podmiot nie związany z postępowaniem i oskarżeniem, miał prawo do złożenia kasacji. Wnioskodawca uważa, że przyznane Prezydentowi RP uprawnienie, mógłby on wykorzystać przed zastosowaniem prawa łaski, jeżeli miałby jakiegokolwiek wątpliwości co do skorzystania z tego prawa.

STAN PRAWNY:

Zalecenia Rec(2000) 19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych wskazują na standardy europejskie w zakresie stosunków pomiędzy prokuratorami, a władzą wykonawczą i ustawodawczą.

Zgodnie z pkt 11 zaleceń państwa powinny zapewnić prokuratorom możliwość wykonywania swoich zawodowych obowiązków i zobowiązań bez nieuzasadnionej ingerencji lub nieuzasadnionego narażania ich na odpowiedzialność cywilną, karną lub

inną. Niemniej jednak prokuratura powinna okresowo i publicznie rozliczać się ze swoich działań w ogóle, a w szczególności ze sposobu wywiązania się ze swoich zadań priorytetowych.

Prokuratorzy nie powinni ingerować w kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 12).

W przypadkach, gdy prokuratura stanowi część rządu lub jest mu podległa, państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania m.in.:

1) prawnego ustanowienia natury i zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą;

2) korzystania przez rząd ze swojej władzy w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi;

3) udzielania instrukcji na piśmie i publikowania ich w odpowiedni sposób w przypadkach instrukcji natury ogólnej;

4) zapewnienia odpowiedniej gwarancji poszanowania zasad przejrzystości i równości zgodnie z prawem narodowym, w przypadkach instrukcji dotyczących poszczególnych spraw, gdy rząd ma taki obowiązek, na przykład:

- uprzednie zwrócenie się o pisemną radę do kompetentnego prokuratora lub organu zajmującego się ściganiem;

- opatrzenie swoich pisemnych instrukcji odpowiednimi wyjaśnieniami, zwłaszcza gdy odbiegają one od porad prokuratora, oraz przekazanie ich kanałami hierarchicznymi;

- dopilnowanie, aby przed rozprawą taka porada i instrukcje stały się częścią akt, aby pozostałe strony mogły z nimi zapoznać się i zgłosić swoje uwagi;

W państwach, w których prokuratura jest niezależna od rządu, państwo powinno podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania prawnego ustanowienia charakteru i zakresu niezależności prokuratury (pkt 14).

Konstytucja RP z dnia 27 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 10 stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Konstytucja nadaje Prezydentowi RP pewne kompetencje w obszarze władzy sądowniczej.

W myśl ustawy zasadniczej Prezydent RP należy wprawdzie do organów władzy wykonawczej, nie jest jednak częścią administracji rządowej. Warto też podkreślić, że

jednym z najważniejszych zadań Prezydenta RP jest czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji. Takie usytuowanie głowy państwa w systemie politycznym ma gwarantować, że jego kompetencje względem judykatury nie będą stanowić zagrożenia dla wolności i bezpieczeństwa obywateli.

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP względem władzy sądowniczej to m.in.:

1. Powołanie I Prezesa Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego – art. 183 ust. 3.

2. Powołanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – art. 185.

3. Powołanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 194 ust. 2.

4. Powoływanie sędziów sądów powszechnych – art. 144 ust. 3 pkt 17.

5. Dysponowanie prawem łaski – art. 139, art. 144 ust. 3 pkt 18.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.) w art. 1 § 2 stanowi, że Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości.

Zgodnie natomiast z art. 13 Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia.

Ponadto (§ 2) Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej.

Kompetencje i zadania Prokuratora Generalnego wynikające z ustaw może również realizować upoważniony przez niego Prokurator Krajowy lub inny zastępca Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny wydaje w tym zakresie stosowne zarządzenie (§ 3).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1735 ze zm.), dalej: „k.p.k.”, reguluje sposób i tryb wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Zgodnie z art. 519 k.p.k. od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie oraz od prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a Kodeksu karnego może być wniesiona kasacja.

Przedmiotem zaskarżenia nie może być samo uzasadnienie.

Art. 520 k.p.k. stanowi, iż do wniesienia kasacji uprawnione są strony. Jednak strona, która nie zaskarżyła orzeczenia sądu pierwszej instancji, nie może wnieść kasacji od orzeczenia sądu odwoławczego, jeżeli orzeczenie sądu pierwszej instancji utrzymano w mocy lub zmieniono na jej korzyść. Powyższe ograniczenie nie dotyczy uchybień sądu polegających na bezwzględnych przyczynach odwoławczych określonych w art. 439 k.p.k., którymi mogą być m.in.:

Do bezwzględnych przyczyn odwoławczych zalicza się m.in.:

- 1) sytuację w której w wydaniu orzeczenia brała udział osoba nieuprawniona lub niezdolna do orzekania bądź podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 40;
- 2) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie;
- 3) sąd powszechny orzekł w sprawie należącej do właściwości sądu szczególnego albo sąd szczególny orzekł w sprawie należącej do właściwości sądu powszechnego
- 4) sąd niższego rzędu orzekł w sprawie należącej do właściwości sądu wyższego rzędu;
- 5) zostało wydane pomimo to, że postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało już prawomocnie zakończone;
- 6) sprawę rozpoznano podczas nieobecności oskarżonego, którego obecność była obowiązkowa.

Uprawnionymi do wniesienia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie są: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka w zakresie w jakim doszło do naruszenia praw dziecka (art. 521 § 1 i 2 k.p.k.).

PRACE LEGISLACYJNE:

Do Sejmu 12 grudnia 2019 r. wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze (druk sejmowy nr 139). Projekt dotyczy rozdzielenia urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego, a także zmiany sposobu wybierania i odwoływania Prokuratora Generalnego.

Projekt był skierowany do opinii do organizacji samorządowych.

Projekt 8 stycznia 2020 r. skierowano do I czytania na posiedzenie Sejmu a 25 czerwca 2020 r. wpłynęło stanowisko rządu, który rekomenduje zaprzestanie prac nad projektem.

Opinie do projektu ustawy złożyli: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

INFORMACJE DODATKOWE:

W Konstytucji brak jest regulacji dotyczącej bezpośredniego w niej umocowania organów Prokuratury. W myśl dyspozycji art. 10 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Zważywszy na to, że Minister Sprawiedliwości, będący członkiem Rady Ministrów, jest równocześnie Prokuratorem Generalnym, posiadającym status naczelnego organu Prokuratury, należy stwierdzić, że Prokuratura jest instytucją podległą rządowi. Mimo to zachowuje wyraźną odrębność od struktur Ministerstwa Sprawiedliwości, a zatem w zakresie roli i wykonywanych zadań podlega jedynie obowiązującym rozwiązaniom prawnym. Podstawową ustawą wiążącą prokuratorów, urzędników i innych pracowników Prokuratury jest obowiązująca od 4.03.2016 r. ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze.

Doktryna różnie zapatruje się na rozwiązania, w którym urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Z jednej strony stwierdza się, że dwie instytucje w jednej osobie stanowią zagrożenie dla praworządności, wszak plasują rząd na pozycji ponad prawem.

Warto jednak spojrzeć na zagadnienie przez pryzmat gwarancji konstytucyjnych wyrażonych dyspozycją art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP, w myśl którego Rada Ministrów realizuje zadania m.in. w zakresie zapewnienia kompleksowego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego.

Zatem następstwem związania Prokuratury z władzą wykonawczą jest budowanie silnego systemu, wspierającego powinności państwa w określonym zakresie wobec społeczeństwa. System ten ma szansę powodzenia jedynie w warunkach ukształtowania kompetentnego prokuratora. Podmiot kompetentny to nie ten, który z racji zajmowanego stanowiska jest uprawniony do wykonywania przypisanych czynności i podejmowania decyzji, lecz ten, który szczyli się odpowiednim poziomem wiedzy, doświadczenia i umiejętności w zakresie właściwej interpretacji przepisów obowiązującego prawa i jest zdolny do podejmowania jedynie trafnych decyzji.

Kompetentny podmiot również poradzi sobie z największymi zawiłościami prawnymi i doprowadzi do skutecznego ich usunięcia w imię dążenia do słusznego rozstrzygnięcia. Podmiot taki nie przekształci swobodnej oceny dowodów w nieznaną polskiej procedurze karnej dowolną ocenę dowodów.¹

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

¹ Kiełtyka Andrzej, Kotowski Wojciech, Ważny Andrzej, Prawo o prokuraturze. Komentarz, wyd. II, Opublikowano: LEX/el. 2021.