

**Maciej Hadel**

## **Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych (rozważania na pograniczu procedury karnej i prawa administracyjnego)**

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka transgranicznej współpracy prawnej zarówno w sprawach karnych, jak i w sprawach cywilnych podlega częstym i relatywnie dużym zmianom, stąd też niezwykle trudne jest jej kompleksowe przedstawienie w taki sposób, aby nie zgubić klarowności i przejrzystości wyводу. Spowodowane jest to mnogością regulacji o różnym charakterze, na poziomie nie tylko międzynarodowym (europejskim), lecz także krajowym. Skala obrotu międzynarodowego w sprawach karnych i dynamika instrumentarium prawnego regulującego tę dziedzinę rosą z roku na rok; instrumentarium to cechuje dualizm – z jednej strony składają się na nie klasyczne akty prawa międzynarodowego, w szczególności konwencje, z drugiej zaś strony akty prawa Unii Europejskiej, implementowane do krajowych ustawodawstw<sup>1</sup>. Podkreślić należy szerokość omawianej tematyki; pod pojęciem „spraw karnych ze stosunków międzynarodowych” kryją się między innymi kwestie związane z immunitetami dyplomatycznymi, pomocą prawną, przejęciem i przekazaniem ścigania, ekstradycją bierną i czynną, europejskim nakazem aresztowania, przejęciem i przekazaniem orzeczeń do wykonania.

Rzecz jasna nie jest możliwe nawet skrótowe przedstawienie wszystkich wyżej wymienionych kwestii w ramach jednego artykułu; nie taki jest zresztą cel niniejszego opracowania. Będzie ono skupiało się na wybranym

---

<sup>1</sup> Zob. S. Buczma i in., *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Komentarz do działu XIII KPK*, Warszawa 2016, s. XXVII.

wycinku powyższej problematyki – mianowicie kompetencjach Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia i przekazania ścigania oraz prawa ekstradycyjnego. Zagadnienia te zostaną przedstawione z odmiennej niż do tej pory perspektywy, gdyż uzupełnione będą w dużej mierze o wątki administracyjnoprawne.

Wpierw przybliżone zostanie pojęcie kompetencji w rozumieniu teorii prawa administracyjnego, kolejno przeanalizowana zostanie kwestia ewentualnego zakwalifikowania uprawnień Ministra Sprawiedliwości w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych do (szeroko rozumianej) „administracji publicznej”. Dalej zaprezentowane zostaną generalne podstawy prawne z prawa wspólnotowego i krajowego regulujące kwestię współpracy sądowej w sprawach karnych. Kolejno – przechodząc do *meritum* rozważań – przedstawione będą kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia i przekazania ścigania oraz prawa ekstradycyjnego. Ostatnim poruszonym wątkiem będzie kwestia nadzoru (w tym sądowego) nad działalnością Ministra Sprawiedliwości w zakresie przedstawionych kompetencji.

## 2. Pojęcie kompetencji w teorii prawa administracyjnego

Powyższe pojęcie jest jednym z kluczowych w nauce prawa administracyjnego w kontekście przedstawiania działalności organów władzy publicznej; konieczne jest tutaj szersze spojrzenie na zależność między upoważnieniem (uprawnieniem) i obowiązkiem poprzez pryzmat właśnie pojęcia kompetencji<sup>2</sup>.

Zacząć jednak należy od ogólniejszych rozważań. Istniejące w teorii prawa rozbieżności dotyczące rozważań nad charakterem normy prawnej w kontekście pragmatycznej funkcji wypowiedzi normatywnej<sup>3</sup> ujmuje się poprzez zestawienie koncepcji predyktywnych i niepredyktywnych, co ma oczywiste implikacje dla rozumienia pojęcia kompetencji i prawnego obowiązku

<sup>2</sup> Chociażby po to, żeby wyodrębnić działania administracji publicznej, których charakterystyka polega na tym, że nie muszą one być podejmowane. Zob. monografię autorstwa M. Olesia, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 58–65, na podstawie której będą w dużej mierze podejmowane rozważania w niniejszym podrozdziale. Odnośnie do rozróżniania lub też utożsamiania pojęcia „upoważnienia” i „upoważnienia” – zob. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.

<sup>3</sup> Tj. funkcji, jaką pełni wypowiedź normatywna w kontekście jej użycia. Zob. J. Wróblewski, *Reguły prawne w analitycznej teorii prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1985, teza 34, s. 14.

czynienia z niej użytku. Koncepcje predyktywne przewidują redukowalność norm prawnych do postaci nakazu lub zakazu; normą prawną jest norma postępowania – dyrektywa stanowcza, jednoznacznie zakazująca podjęcia określonych zachowań lub też je nakazująca<sup>4</sup>. Koncepcje niepredyktywne kompetencji i normy kompetencyjnej przewidują istnienie w systemie prawa dwóch odmiennych typów wypowiedzi, tj. (klasycznych) norm postępowania oraz reguł dokonywania czynności konwencjonalnych (reguł kompetencyjnych). Norma kompetencyjna wedle tego założenia jest wypowiedzią, która sama w sobie nie wyraża żadnego obowiązku, lecz wyłącznie kreuje wzorzec doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej<sup>5</sup>. Przedstawicielem predyktywnego ujęcia pojęcia kompetencji i normy kompetencyjnej jest w polskiej nauce prawa między innymi Z. Ziemiński, wedle którego norma prawna może wyrażać jedynie nakaz lub zakaz określonego zachowania, a wypowiedzi, które zezwalają na podejmowanie określonych zachowań czy też określają pewne reguły prawne kwalifikacji pewnych zachowań jako doniosłych prawnie, nie mogą być zaliczane do norm prawnych. Są to jedynie fragmenty klasycznych norm prawnych, gdyż takie wypowiedzi nie pozwalają na samoistne wyznaczenie czyjś postępowania – nie mogą istnieć samoistnie bez norm pozwalających/zakazujących<sup>6</sup>. Nakaz lub zakaz określonego zachowania będzie więc również wyrażała norma kompetencyjna, jednak jej adresatem (paradoksalnie) nie będzie podmiot „posiadający” kompetencję, lecz podmiot podległy kompetencji; aktualizacja obowiązku będzie wynikać z odrębnej względem normy kompetencyjnej normy prawnej nakazującej określone postępowanie lub go zakazującej. Obowiązek czynienia użytku z kompetencji nie wynika więc z normy udzielającej kompetencji, ale wyznacza go osobna norma, wyraźnie sformułowana, czy też wynikająca instrumentalnie z normy wyznaczającej obowiązek podejmowania działań zmierzających do zrealizowania wyznaczonych podmiotowi zadań<sup>7</sup>.

Na drugim biegunie znajdują się koncepcje niepredyktywne, których przedstawicielem był K. Opałek<sup>8</sup>. Autor ten wskazuje, że normy prawne wyrażają dyrektywy stanowcze, co oznacza, że normodawca określa wskazany

<sup>4</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 77.

<sup>5</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 124; M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 59.

<sup>6</sup> Zob. K. Świrydowicz i in., *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 58.

<sup>7</sup> Zob. Z. Ziemiński, *O zawilosciach związanych z pojęciem kompetencji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 20.

<sup>8</sup> Zob. K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 153 i n.

adresatowi sposób jego zachowania z jednoczesnym bezwzględny wymogiem określonego zachowania się. Dyrektywy mogą występować w odmianie kategorycznej i hipotetycznej; w odmianie kategorycznej oddziaływanie wydającego dyrektywę dotyczy obrania przez adresata zarówno kierunku działania, jak i jego sposobu; w odmianie hipotetycznej dotyczy jedynie sposobu działania na wypadek podjęcia swobodnej decyzji co do kierunku działania<sup>9</sup>. Wedle tych założeń mogą więc istnieć w systemie prawa wypowiedzi normatywne, które nie będą formułować nakazu ani zakazu określonego działania, ale będą stanowić wyłącznie upoważnienie do jego podjęcia. Dyrektywy stanowcze w odmianie kategorycznej zawierają w sobie zarówno upoważnienie – regułę dokonywania czynności konwencjonalnych – jak też obowiązek; normy te wyrażają kompetencje, a jednocześnie zawierają w sobie obowiązek czynienia z nich użytku<sup>10</sup>.

Generalnie więc odróżnia się kompetencję od obowiązku czynienia z niej użytku; stanowi to konieczne następstwo wyróżnienia w systemie prawa dwóch kategorii wypowiedzi normatywnych: reguł kompetencyjnych o charakterze upoważniającym oraz norm postępowania o charakterze zobowiązującym<sup>11</sup>.

Przenosząc te rozważania na grunt prawa administracyjnego – w literaturze można się spotkać z wieloma ujęciami pojęcia kompetencji administracyjnoprawnej; najpopularniejsze jest takie, iż jest to „zdolność”, „możliwość”, „możliwość” podejmowania działania przez organ administracji publicznej (jako podmiot administrujący) oraz jednocześnie obowiązek skorzystania z określonej formy działania – mając kompetencję w określonym zakresie, organ administracji ma obowiązek czynić z niej użytek, a niezrealizowanie tego obowiązku jest jednoznaczne z beczynnością organu<sup>12</sup>. Innymi słowy – przez kompetencję rozumie się zdolność danego organu administracji publicznej do aktualizacji na podstawie norm prawa administracyjnego czyjejś sytuacji prawnej<sup>13</sup>. Z punktu widzenia obywatela oznacza to, że organ na podstawie jednostronnej władczej czynności prawnej ma możliwość i zarazem obowiązek prawny nawiązania tzw. podstawowego stosunku prawnego z podmiotem znajdującym się na zewnątrz administracji publicznej (choć

<sup>9</sup> Zob. K. Opalek, *Z teorii...*, s. 153.

<sup>10</sup> Zob. M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 64–65.

<sup>11</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 124–125; co do koncepcji niepredyktywnych zob. W. Lang, *Zarys analitycznej teorii uprawnień*, „*Studia Prawnicze*” 1985, z. 3–4; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004.

<sup>12</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 110.

<sup>13</sup> Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 10, Wrocław 2004, s. 142–144.

trzeba zauważyć, iż pojęcie kompetencji należy odnosić również do wewnętrznej sfery administrowania)<sup>14</sup>.

Podkreślić należy tezę, że prawo administracyjne nie dopuszcza sytuacji, w której z kompetencją nie wiąże się obowiązek czynienia z niej użytku; błędem jest identyfikacja „swobody” korzystania z kompetencji poprzez utożsamianie jej z uznaniem administracyjnym, na co wskazuje M. Matczak<sup>15</sup>. Dokonując w tym kontekście pewnej modyfikacji pokutującego w prawie administracyjnym paradygmatu związanego z bezwzględnym obowiązywaniem norm prawa administracyjnego, wskazać należy, że z kompetencji nie tyle *implicite* wynika obowiązek czynienia z niej użytku, ile łączy się obowiązek czynienia użytku z kompetencji; upoważnienie do działania będzie odrębne względem imperatywu polegającego na czynieniu z niej użytku, co jest bliskie niepredyktywnym koncepcjom kompetencji i pozwala na zróżnicowanie obowiązków wynikających z treści norm prawa administracyjnego, gdyż odróżnić trzeba chociażby normy zadaniowe i kompetencyjne<sup>16</sup>.

### **3. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych jako „administracja publiczna”**

Zdefiniujmy wpieryw pojęcie administracji publicznej: jest ona sprawowana przez państwo (lub też wyodrębnione podmioty działające z jego upoważnienia) i realizuje dobro wspólne po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi lub wspólnocie albo też dba o podmioty indywidualne, reprezentując interesy społeczeństwa lub wspólnoty i działając ze względu na wyznawane powszechnie wartości<sup>17</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się przede wszystkim podmiotowe i przedmiotowe rozumienie pojęcia administracji. Administracja w znaczeniu podmiotowym (organizacyjnym, statycznym) jest zastanym w danym momencie kształtem organizacyjnym władzy wykonawczej.

<sup>14</sup> Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Samodzielność kompetencji organów właściwych w sprawie ochrony zabytków*, w: *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie: praca zbiorowa*, red. P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny, Kraków 2015, s. 63.

<sup>15</sup> Zob. M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 186, 191; odmiennie i słusznie M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 67.

<sup>16</sup> Tak M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 68.

<sup>17</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 30.

Jest więc strukturą składającą się z organów administracyjnych i innych jednostek administracyjnych. Z kolei administracja w znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym, dynamicznym) uwypukla działanie; administracja staje się administrowaniem. Jest to więc działalność o charakterze administracyjnym, wykonywana przez państwo lub wskazany przez państwo podmiot. Na administrację rozumianą podmiotowo, oprócz uprawnień o charakterze *stricte* administracyjnym czy też uprawnień normodawczych administracji, składają się również uprawnienia sądowe czy też quasi-sądowe administracji, typu: nakładanie kar administracyjnych czy orzekanie o odszkodowaniu. Istotne z tego punktu widzenia jest nie to, jaki charakter ma podejmowane działanie, lecz czy podmiot, który je podejmuje, należy do administracji publicznej. Z kolei administracja rozumiana przedmiotowo oprócz uprawnień i działań organów administracyjnych obejmuje uprawnienia i działania administracyjne sądów czy też władzy ustawodawczej. W tym ujęciu z kolei nie ma znaczenia to, czy podmiot podejmujący określone działanie lub czynność należy do administracji publicznej, tylko czy jego działanie ma taki właśnie charakter<sup>18</sup>.

Wskażmy pokrótce na cechy organu administracji publicznej. W sensie abstrakcyjnym jest to konstrukcja strukturalno-organizacyjna wyodrębniona organizacyjnie w strukturze państwa lub samorządu, posiadająca prawne umocowanie do działania o randze ustawowej, działająca w imieniu państwa i na jego rachunek. Organ administracji publicznej jest powołany do sprawowania administracji publicznej (realizacji norm prawa administracyjnego) w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>19</sup>.

W świetle tak zarysowanej doktrynalnej definicji organu administracji publicznej nie powinno budzić żadnych wątpliwości, iż Minister Sprawiedliwości jest tego typu organem. Potwierdza to oczywiście rzeczywistość normatywna; zgodnie z ustawą z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>20</sup> ustawodawca określił zakres spraw („działy”), które wchodziły w skład administracji rządowej, będącej rzeczą jasną podtypem administracji publicznej. Zgodnie z art. 5 pkt 20 tej ustawy jednym z działów administracji rządowej jest dział „sprawiedliwość”. Artykuł 20 ust. 1 pkt 1 i 2 wskazują, że dział „sprawiedliwość” obejmuje sprawy między innymi sądownictwa i prokuratury (bez dalszego doprecyzowania); ust. 3 tego artykułu ustanawia normę kompetencyjną – mianowicie minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie

<sup>18</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 30–31.

<sup>19</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 178.

<sup>20</sup> Dz.U. 2018, poz. 762 tekst jedn. ze zm.

spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Powyższe oznacza więc, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości, jakkolwiek wyrażone przede wszystkim na gruncie ustawy proceduralnej, jaką jest ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>21</sup>, będą wchodziły w skład „administracji publicznej” zarówno w rozumieniu podmiotowym – wszak Minister Sprawiedliwości jest z natury rzeczy podmiotem przynależnym do administracji publicznej, a nawet określenie uprawnień Ministra w tym zakresie jako sądowych lub też quasi-sądowych nie zmieni powyższej kwalifikacji – jak i w ujęciu przedmiotowym (a przynajmniej przedmiotowym *sensu largo*), co wynika z dalszych rozważań dotyczących charakteru kompetencji Ministra w omawianym zakresie. Uprawnienia te nie mają charakteru *stricte* procesowego – tłem do podejmowania związanych z nimi decyzji mogą być również określone uwarunkowania polityczne, istota współpracy międzynarodowej organów administracji publicznej (organów sądowych) wykracza daleko poza ramy norm proceduralnych.

#### 4. Współpraca sądowa w sprawach karnych – podstawy normatywne

Jak już zostało wskazane na wstępnym etapie rozważań, w przypadku prawa wspólnotowego problematyka ta w zakresie podstaw normatywnych ma charakter bardzo zróżnicowany.

Współpraca organów władzy publicznej w sprawach karnych na gruncie europejskim została ukonstytuowana już w konwencji Rady Europy o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 r. wraz z protokołem dodatkowym z 1978 r.<sup>22</sup> W dn. 19 czerwca 1990 r. zawarta została Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dn. 14 czerwca 1985 r.<sup>23</sup>, której przedmiotem było stopniowe znoszenie kontroli na wspólnych granicach.

Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania i wysokim stopniu zaufania do porządków prawnych innych państw Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Utworzona na

<sup>21</sup> Dz.U. 2018, poz. 1987 tekst jedn. ze zm., dalej: „Kodeks postępowania karnego”, „k.p.k.”

<sup>22</sup> Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z dn. 20 IV 1959 r., Dz.U. 1999, nr 76, poz. 854.

<sup>23</sup> Dz.U. UE L 239 z 2000 r.

<sup>24</sup> Zob. M. Kusak, *Postępowanie karne w sprawach międzynarodowych. Podręcznik praktyczny*, Warszawa 2017, s. 17.

podstawie traktatu z Maastricht<sup>25</sup> „współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych” do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego<sup>26</sup> stanowiła jeden z trzech filarów Unii Europejskiej, którego istota sprowadzała się do zwalczania przestępczości. Filar ten – zgodnie z traktatem lizbońskim – został zastąpiony „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”; polityka wewnętrzna Unii Europejskiej w ramach tej przestrzeni realizowana jest między innymi poprzez koordynację i współpracę organów policyjnych (*vide* Europol), sądowych (Eurojust) oraz innych właściwych organów, a także poprzez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach karnych i harmonizację przepisów karnych. Działania Unii w tym zakresie mają sprzyjać ułatwieniu jej obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co jest oczywistą koniecznością, choćby ze względu na istnienie jednej z podstawowych swobód w ramach Unii Europejskiej, tj. swobody przepływu osób.

Podstawowym aktem prawnym regulującym powyższą problematykę na obszarze prawa wspólnotowego jest Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z 29 maja 2000 r.<sup>27</sup> Na mocy tej konwencji wzajemnej pomocy udziela się w związku z postępowaniami karnymi, postępowaniami prowadzonymi przez organy administracyjne, w przypadku gdy decyzja może spowodować wszczęcie postępowania przed sądem, który jest właściwy w sprawach karnych, oraz postępowaniami dotyczącymi przestępstw lub wykroczeń, za które osoba prawna (przedsiębiorstwo lub podmiot, nie osoba fizyczna) może zostać pociągnięta do odpowiedzialności w państwie członkowskim składającym wniosek. Współpraca ta polega zarówno na wymianie informacji, jak i na realizacji wniosków składanych przez państwa członkowskie.

Aby zobrazować rozpiętość zakresu przedmiotowego omawianej tematyki w zakresie prawa wspólnotowego, jako przykład można wskazać, iż obejmuje ona między innymi decyzję ramową Rady 2008/841/WSiSW z dn. 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>28</sup>, decyzję ramową Rady 2008/913/WSiSW z dn. 28 listopada 2008 r.

<sup>25</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dn. 7 II 1992 r., Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864[30] ze zm.

<sup>26</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dn. 13 XII 2007 r., Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

<sup>27</sup> Konwencja ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dn. 29 V 2000 r., Dz.U. 2004, nr 187, poz. 1924.

<sup>28</sup> Dz.U. UE L 300/42 z 2008 r.



w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych<sup>29</sup>, decyzją ramową Rady 2002/465/WSiSW z dn. 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych<sup>30</sup>, decyzją Rady 2004/919/WE z dn. 22 grudnia 2004 r. w sprawie zwalczania przestępczości transgranicznej związanej z pojazdami<sup>31</sup>, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dn. 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej<sup>32</sup>, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dn. 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzją ramową Rady 2001/220/WSiSW<sup>33</sup>, a także Konwencję sporządzoną na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącą ekstradycji między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej<sup>34</sup>.

Na gruncie prawa krajowego współpraca międzynarodowa w sprawach karnych została uregulowana przede wszystkim w dziale Kodeksu postępowania karnego: „Postępowanie karne ze stosunków międzynarodowych”. Poszczególne rozdziały dotyczą między innymi: immunitetów osób należących do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych praw obcych (art. 578–584 k.p.k.), pomocy prawnej i doręczeń w sprawach karnych (art. 585–589f k.p.k.), wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie orzeczenia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia (art. 589g–589ka k.p.k.), wystąpienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie orzeczenia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia (art. 589l–589v k.p.k.), przejęcia i przekazania ścigania karnego (art. 590–592f k.p.k.), wystąpienia o wydanie lub przewóz osób ściganych lub skazanych przebywających za granicą oraz o wydanie przedmiotów, tj. ekstradycja czynna (art. 593–601 k.p.k.), wydania oraz przewozu osób ściganych albo skazanych lub wydanie przedmiotów na wniosek państw obcych, tj. ekstradycja bierna (art. 602–607 k.p.k.), wystąpienie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (art. 607a–j k.p.k.), wystąpienie państwa członkowskiego

<sup>29</sup> Dz.U. UE L 328/55 z 2008 r.

<sup>30</sup> Dz.U. WE L 162/1 z 2002 r.

<sup>31</sup> Dz.U. UE L 389/28 z 2004 r.

<sup>32</sup> Dz.U. UE L 127/39 z 2014 r.

<sup>33</sup> Dz.U. UE L 315/57 z 2002 r.

<sup>34</sup> Dz.U. UE C 313/12 z 1996 r.

Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (art. 607k–zg k.p.k.).

Przytoczone podstawy normatywne z Kodeksu postępowania karnego uwypuklają tylko dużą częstotliwość zmian analizowanej tematyki, na co wskazuje zwłaszcza zastosowana przez ustawodawcę technika prawodawcza. Częste nowelizacje ustawy wiodącej – dodawanie kolejnych artykułów oznaczonych literami – powoduje, iż koniec końców przepisy te stają się nieczytelne, co jest niestety typowe dla aktu prawnego, jakim jest Kodeks postępowania karnego.

### **5. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia i przekazania ścigania karnego**

Istotą zarówno przejęcia, jak i przekazania ścigania jest zaniechanie ścigania w państwie, które wszczęło postępowanie przeciwko osobie, i przekazanie sprawy do dalszego prowadzenia innemu państwu<sup>35</sup>. Z kolei z art. 615 § 2 k.p.k. wynika, że przepisów wyżej wymienionego działu nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej; przepisy Kodeksu postępowania karnego mają więc tutaj charakter subsydiarny, tj. ich stosowanie aktualizuje się dopiero wówczas, gdy ich zastosowania nie wyklucza obowiązująca w danej dziedzinie współpracy między określonymi państwami umowa międzynarodowa<sup>36</sup>.

Przechodząc do *meritum* rozważań – zgodnie z art. 590 § 1 k.p.k. w sprawie o przestępstwo popełnione za granicą przez:

- 1) obywatela polskiego,
- 2) osobę mającą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stałe miejsce zamieszkania,
- 3) osobę, która odbywa lub będzie odbywać w Rzeczypospolitej Polskiej karę pozbawienia wolności,
- 4) osobę, przeciwko której zostało wszczęte w Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie karne,

---

<sup>35</sup> Zob. B. Nita-Świątłowska, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Legalis 2018 (wydanie elektroniczne), komentarz do art. 590 k.p.k., teza 1.

<sup>36</sup> Zob. B. Nita-Świątłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 590 k.p.k., teza 2; postanowienie SN 20 X 2016 r., III KK 230/16, OSNKW 2017, nr 1, poz. 6; wyrok TK z 21 IX 2011 r., SK 6/10, OTK 2011, seria A, nr 7, poz. 73; postanowienie SN z 17 IV 2013 r., IV KK 39/13, Legalis nr 684186.

Minister Sprawiedliwości zwraca się, jeżeli wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości, do właściwego organu państwa obcego z wnioskiem o przekazanie ścigania albo może przyjąć taki wniosek od właściwego organu państwa obcego.

Natomiast zgodnie z art. 591 § 1 k.p.k. w sprawie o przestępstwo popełnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cudzoziemca Minister Sprawiedliwości, z urzędu albo z inicjatywy sądu lub prokuratora, zwraca się, jeżeli wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości, do właściwego organu państwa:

- 1) którego osoba ścigana jest obywatelem,
- 2) w którym osoba ścigana ma stałe miejsce zamieszkania,
- 3) w którym osoba ścigana odbywa lub będzie odbywała karę pozbawienia wolności,
- 4) w którym zostało wszczęte przeciwko osobie ściganej postępowanie karne,

z wnioskiem o przejęcie ścigania karnego albo może przyjąć taki wniosek od właściwego organu państwa obcego.

Przepisy te kreują więc po stronie Ministra Sprawiedliwości kompetencję do wystąpienia z wnioskiem o przejęcie/przekazanie ścigania oraz do przyjęcia takich wniosków kierowanych przez organ państwa obcego. W istocie jedyną przesłanką merytoryczną (poza oczywistymi kwestiami wynikającymi bezpośrednio z wyżej wymienionych przepisów: popełnieniem przestępstwa za granicą, spełnieniem wymogu podwójnej karalności, zgodą pokrzywdzonego w sytuacji przekazania ścigania państwu obcemu, jeśli pokrzywdzony jest obywatelem polskim) podlegającą ocenie przez wyżej wymieniony organ administracji publicznej jest przesądzenie, iż przejęcie/przekazanie ścigania będzie zbieżne z „intereseм wymiaru sprawiedliwości”. Jest to oczywiście pojęcie nieostre, celowo niedookreślone przez ustawodawcę poprzez wskazanie jakichkolwiek kryteriów je konkretyzujących. W doktrynie wskazuje się, że należy tu uwzględnić wagę przestępstwa oraz przewidywaną karę, sytuację osobistą oskarżonego, charakter sprawy, karnoprawne przepisy dotyczące odpowiedzialności za przestępstwo popełnione za granicą, związek pomiędzy czynem, którego dotyczy postępowanie toczące się za granicą, a czynem, którego dotyczy postępowanie prowadzone w Polsce, perspektywy połączenia kar i ekonomię postępowania<sup>37</sup>. Przy czym zauważyć

<sup>37</sup> Zob. B. Nita-Światłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 590 k.p.k., nr brzegowy 13; P. Kołodziejcki, w: S. Buczma i in., *Postępowanie...*, komentarz do art. 590 k.p.k., teza 4. Zob. także przywołaną tam literaturę.

trzeba, iż w przypadku przekazania ścigania inicjatywa może wyjść również od sądu lub prokuratora, jednakże decyzja w tej mierze leży po stronie Ministra Sprawiedliwości.

Jest więc oczywiste, że Minister Sprawiedliwości dysponuje tutaj dużą swobodą decyzyjną<sup>38</sup>. Jednakże tej swobody nie należy utożsamiać z uznaniem administracyjnym, co mogłoby być kuszące (być może w ramach pewnego semantycznego uproszczenia) dla przedstawicieli nauki procesu karnego. Pojęcie uznania administracyjnego należy rozumieć jako wybór konsekwencji prawnych aktu administracyjnego, którego organ dokonuje na etapie ostatnim, poprzedzającym sformułowanie treści aktu administracyjnego (a więc już po etapie wykładni). Właściwsze jest rozumienie tej swobody decyzyjnej (będącej elementem szeroko rozumianej dyskrecjonalności) jako fakultatywności działania, tj. wyboru pomiędzy podjęciem działania a powstrzymaniem się od niego; nie jest to więc „etap” działania jurysdykcyjnego, gdyż fakultatywność działanie to poprzedza. Fakultatywność w tym rozumieniu to wybór odnoszący się do całości działania jurysdykcyjnego, które organ może podjąć, opierając się na dostępnej mu kompetencji, nie tylko będącej upoważnieniem do działania, ale też określającej jego treść, nawet w przypadku gdy konsekwencje aktu administracyjnego mogą być określone alternatywnie. Fakultatywność ta jest więc raczej impulsem do wydania aktu administracyjnego<sup>39</sup>. Z pewnością pojęcie fakultatywności działania lepiej oddaje charakter uprawnień Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie, gdyż po przesądzeniu, że istnieje „interes wymiaru sprawiedliwości” w przejęciu/przekazaniu ścigania, może on z takim wnioskiem wystąpić lub też taki wniosek innego organu zrealizować. Ponownie należy więc podkreślić, iż błędne jest stanowisko M. Matczaka utożsamiające „swobodę korzystania” z kompetencji z uznaniem administracyjnym, gdyż uznanie administracyjne „wpisane” jest w końcowy etap postępowania jurysdykcyjnego, z którym w przypadku podjęcia pozytywnej decyzji przez Ministra w przedmiocie przejęcia/przekazania ścigania w ogóle nie mamy do czynienia. Konstatacje te wpisują się w niepredyktywne ujęcie pojęcia kompetencji, gdyż w sposób praktyczny uwypuklają refleksję, iż czymś innym jest kompetencja rozumiana jako upoważnienie do działania od obowiązku czynienia z niej użytku. Dopiero przesądzenie istnienia przesłanki „interesu wymiaru sprawiedliwości” w przejęciu/przekazaniu ścigania aktualizuje obowiązek działania Ministra Sprawiedliwości.

<sup>38</sup> Zob. M. Kusak, *Postępowanie...*, s. 58.

<sup>39</sup> Zob. M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 190–191.

W tym miejscu należy rozważyć, jaką postać przyjmie pozytywna decyzja Ministra Sprawiedliwości, gdyż decyzja negatywna nie musi zostać w żaden sposób sformalizowana i zwerybalizowana; jest oczywiste w świetle poczynionych wcześniej rozważań, iż mamy tutaj do czynienia z fakultatywnością działania organu administracji publicznej. W doktrynie wskazuje się (w przypadku przejęcia ścigania, choć rozważania te można przenieść z pewnością na grunt przekazania ścigania), że pozytywne rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości nie może stanowić postanowienia lub zarządzenia w rozumieniu art. 93 k.p.k., gdyż orzeczenia te wydawać może wyłącznie sąd, prokurator lub inny organ w postępowaniu przygotowawczym, względnie referendarz sądowy. Jednakże niektórzy autorzy podnoszą, że skoro kompetencje do podjęcia określonego rozstrzygnięcia Kodeks postępowania karnego przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości, to tryb podjęcia tej decyzji wyznaczać powinny przepisy regulujące działalność tego organu, a więc ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>40</sup>, natomiast formą, w jakiej organ administracji publicznej załatwia sprawę, jest zgodnie z art. 104 k.p.a. decyzja administracyjna<sup>41</sup>. Stanowisko to spotkało się jednak z krytyką; wskazano, że podstawę prawną rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości stanowi wyłącznie art. 590 k.p.k., a decyzja nie podlega zaskarżeniu, dlatego też przyjąć należy, że decyzja Ministra Sprawiedliwości o przejęciu ścigania ma charakter nienazwany<sup>42</sup>.

Odnosząc się do tych wątpliwości – za słuszne należy uznać stanowisko, iż pozytywna „decyzja” Ministra Sprawiedliwości nie będzie decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jakkolwiek podane argumenty zarówno za jedną, jak i za drugą koncepcją budzą zastrzeżenia.

Oczywiste jest, że „decyzja” Ministra Sprawiedliwości nie może mieć charakteru postanowienia czy też zarządzenia w rozumieniu art. 93 k.p.k. – Minister nie jest ani sądem, ani przewodniczącym składu, ani też prokuratorem w myśl tego przepisu, nie jest więc – najogólniej mówiąc – organem procesowym władnym do wydawania wyżej wymienionych aktów. Zbyt dużym uproszczeniem jest twierdzenie, że skoro kompetencja w tym zakresie przynależy do podmiotu wchodzącego w skład administracji publicznej, to tryb podjęcia tej decyzji wyznaczać powinny przepisy regulujące działalność

<sup>40</sup> Dz.U. 2018, poz. 2096 tekst jedn. ze zm., dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego”, „k.p.a.”

<sup>41</sup> Zob. A. Demenko, *Prawo do obrony formalnej w transgranicznym postępowaniu karnym w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 229.

<sup>42</sup> Zob. P. Kołodziejski, w: S. Buczman i in., *Postępowanie...*, s. 284.

tego organu, tj. Kodeks postępowania administracyjnego, co z kolei miało by implikować, że czynność Ministra będzie decyzją administracyjną. Nie każde działanie organów administracji publicznej regulują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego; przykład stanowią działania w tzw. sferze wewnętrznej administracji publicznej, które w ramach stosunków służbowych zostały *explicite* wyłączone z obszaru zastosowania ustawy wiodącej, (art. 3 § 3 k.p.a.), podobnie w sferze zewnętrznej – nie zawsze więc stosunki prawne między organem administracji publicznej a obywatelem będą regulowane przez Kodeks postępowania administracyjnego, co jest normą chociażby w ramach stosunków zakładowych. Z drugiej strony nie można charakteru działania określać poprzez jego umiejscowienie w systemie norm prawnych, na przykład poprzez wskazanie, że ustawodawca zdecydował się na uregulowanie danej kwestii w ramach ustawy procesowej; często zdarza się, że norma materialnoprawna zostaje wyrażona w ramach przepisów regulujących daną procedurę, czy też ustawa zawiera normy z więcej niż jednej dziedziny prawa. Nie może być również argumentem przeciwko uznaniu aktu Ministra Sprawiedliwości za decyzję administracyjną to, że nie podlega on zaskarżeniu – mamy tutaj do czynienia z odwróceniem logiki. Mianowicie – z faktu, iż dana czynność nie podlega zaskarżeniu, nie można wnioskować, że nie jest ona decyzją administracyjną, gdyż zależność winna być odwrotna. To właśnie przesądzenie, że dany akt nie jest decyzją, powinien implikować jego niezaskarżalność w ramach administracyjnego toku instancji.

Wskazać należy, że pozytywna „decyzja” w przedmiocie przejęcia/przekazania ścigania podejmowana jest poza jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym (jak zostało podniesione – nie jest jego finalnym efektem, lecz jedynie efektem skorzystania przez organ z kompetencji pozwalającej na fakultatywne podjęcie przez niego działania w określonym zakresie), a tylko „decyzje” podejmowane w ramach takiego postępowania mogą być decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 104 k.p.a. Postępowanie to ma charakter *sui generis*; łączy w sobie elementy administracyjnoprawne (podmiot, któremu przysługuje kompetencja) oraz karnoprosowe (przedmiot, podstawa prawna). Jednakże niewłaściwe również wydaje się używanie pojęcia „decyzja nienazwana” – takie określenie jest kompletnie oderwane od siatki pojęciowej prawa administracyjnego, bliżej mu do prawa cywilnego (*vide* podział na umowy nazwane i nienazwane). Dlatego też należy sięgnąć do klasycznego, doktrynalnego pojęcia, mianowicie aktu administracyjnego, określającego zbiorczo formy działania administracji. Akt administracyjny jest podejmowany przez wyposażony w kompetencję organ administrujący, będący objawem woli wyżej wymienionego organu. Ma charakter władczy,

jednostronny, a jego adresatem jest podmiot stojący na zewnątrz administracji publicznej; za pomocą aktu administracyjnego norma prawna abstrakcyjna i generalna jest przetworzona w normę konkretną<sup>43</sup>. Z punktu widzenia ustawy procesowej, tj. ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>44</sup>, jest to „inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, co będzie rodziło oczywiste konsekwencje w zakresie zaskarżalności wyżej wymienionego aktu. Ta kwestia zostanie poruszona w ostatnim rozdziale.

## 6. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie procedury ekstradycyjnej

Wpierw należy wskazać, rzecz jasna, na normę konstytucyjną wynikającą z art. 55 ustawy z dn. 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji RP<sup>45</sup>. Wedle pierwotnego brzmienia tego przepisu ekstradycja obywatela polskiego była bezwarunkowo zakazana, jednakże w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, harmonizacji polskich przepisów z prawem wspólnotowym i finalnie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją wydania obywatela polskiego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania<sup>46</sup> nastąpiła w tym zakresie zmiana legislacyjna<sup>47</sup>. Otóż art. 55 ust. 1 Konstytucji pozostał niezmieniony w tym zakresie, w jakim gwarantuje obywatelom polskim ochronę przed ekstradycją. Jednakże art. 55 Konstytucji w obecnym ujęciu dopuszcza od tej zasady odstępstwa; wskazują je dwa dalsze ustępy art. 55 Konstytucji – ekstradycja jest dopuszczalna, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony

<sup>43</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 369–370.

<sup>44</sup> Dz.U. 2018, poz. 1302 tekst jedn. ze zm., dalej: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”, „p.p.s.a.”

<sup>45</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

<sup>46</sup> Zob. wyrok TK z 27 IV 2005 r., P 1/05, OTK 2005, seria A, nr 4, poz. 42; B. Nita-Świątłowska, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016 (wydanie elektroniczne), komentarz do art. 55 Konstytucji, teza 4 i przedstawiona tam ocena ww. orzeczenia.

<sup>47</sup> Ustawa z dn. 8 IX 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2006, nr 200, poz. 1471.

poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według tego prawa w razie popełnienia na terytorium Polski zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Powyższy wyjątek jest ograniczony na dwa sposoby. Ograniczenia te nie mają zastosowania do ekstradycji mającej nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. Ekstradycja jest także zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.

Przechodząc do istoty rozważań – zgodnie z art. 593 k.p.k. sądy i prokuratorzy zgłaszają za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości wnioski o wydanie przez państwo obce osoby, przeciwko której wszczęto postępowanie karne, o wydanie osoby w celu przeprowadzenia postępowania sądowego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności, o przewóz osoby ściganej lub skazanej przez terytorium państwa obcego oraz o wydanie z terytorium państwa obcego dowodów rzeczowych lub przedmiotów uzyskanych przez sprawcę w wyniku przestępstwa.

Podobnie jak w przypadku przejęcia/przekazania ścigania – przepisy dotyczące ekstradycji mają charakter subsydiarny, tj. znajdują zastosowanie tylko o tyle, o ile wiążąca Polskę umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej<sup>48</sup>. W każdym wypadku złożenie wniosku o wydanie osoby możliwe jest tylko wtedy, gdy przeciwko niej wszczęto postępowanie karne. Możliwe jest zarówno w postępowaniu sądowym, jak i w postępowaniu przygotowawczym w fazie *in personam*. Złożenie wniosku jest możliwe wówczas, gdy w stosunku do osoby wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów (co wynika z art. 313 k.p.k.)<sup>49</sup>.

W przypadku ekstradycji czynnej kompetencja Ministra Sprawiedliwości ma charakter niejako wtórny, gdyż wniosek jest składany przez sądy lub prokuraturę jedynie za jego pośrednictwem. Przychylić się należy do stanowiska, iż wymóg pośrednictwa Ministra jest konieczny do spełnienia również wtedy, gdy zachodzi sytuacja określona w art. 595 k.p.k., tj. wówczas

<sup>48</sup> Zob. B. Nita-Światłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 593 k.p.k., nr brzegowy 3; postanowienie SA w Krakowie z 8 VI 2010 r., II AKz 85/10, KZS 2010, nr 10, poz. 24.

<sup>49</sup> Zob. B. Nita-Światłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 593 k.p.k., nr brzegowy 9–10.



gdy w wypadku niecierpiącym zwłoki sąd lub prokurator musi zwrócić się bezpośrednio do właściwego organu państwa obcego o tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie osoby, co do której ma być złożony wniosek o wydanie; wynika to wprost z ustawowego odesłania w tej mierze do art. 593 i 594 k.p.k.<sup>50</sup> W związku z powyższym brak tutaj po stronie organu wyżej wskazanej swobody decyzyjnej; uznać należy, że Minister Sprawiedliwości jest związany wnioskiem sądu lub prokuratora, nie można mówić więc w tej mierze o ewentualnej fakultatywności działania organu administracji publicznej.

Co do ekstradycji biernej – kompetencja Ministra Sprawiedliwości jest poprzedzona czynnościami zarówno prokuratora, jak i sądu, co wynika z art. 602–603 k.p.k. W przypadku wniosku państwa obcego o wydanie osoby ściganej w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego, a także w celu wykonania orzeczonej co do niej kary (środka zabezpieczającego) prokurator wpieryw przesłuchuje osobę i w miarę potrzeby zabezpiecza dowody znajdujące się w kraju. Prokurator wnosi sprawę do właściwego miejscowo sądu okręgowego, który umożliwia osobie ściganej złożenie wyjaśnień ustnie lub na piśmie, a w razie wniosku o wydanie w celu przeprowadzenia postępowania karnego na uzasadniony wniosek tej osoby przeprowadza dowody znajdujące się w kraju. Sąd okręgowy jednoosobowo wydaje na posiedzeniu postanowienie w przedmiocie wniosku państwa obcego (na postanowienie to przysługuje zażalenie). Kolejno sąd przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości prawomocne postanowienie wraz z aktami sprawy.

Norma statuująca kompetencję Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie wynika z art. 603 § 3 i 5 k.p.k. Zgodnie z tymi przepisami sąd przekazuje prawomocne postanowienie wraz z aktami sprawy Ministrowi Sprawiedliwości, który po rozstrzygnięciu wniosku zawiadamia o tym właściwy organ państwa obcego. Jednakże w przypadku gdy sąd wydał postanowienie o niedopuszczalności wydania, organ jest tym postanowieniem związany i nie może wyrazić zgody na ekstradycję. W wypadku wydania postanowienia stwierdzającego dopuszczalność ekstradycji ostateczna decyzja w przedmiocie wydania osoby należy do Ministra; wówczas możliwa jest odmowa ekstradycji ze względu na okoliczności pozaprawne<sup>51</sup>. Kwestie zażarżalności decyzji Ministra w tej mierze zostaną poruszone na dalszym etapie rozważań.

<sup>50</sup> Zob. B. Nita-Światłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 593 k.p.k., nr brzegowy 17.

<sup>51</sup> Zob. postanowienie SN z 11 I 2000 r., II KO 289/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 38; B. Nita-Światłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 603 k.p.k., nr brzegowy 25.

W zakresie wyżej wymienionych kompetencji Ministra Sprawiedliwości właściwsze jest posługiwanie się pojęciem uznaniowości (i to w ograniczonym zakresie) niż fakultatywności; jak już zostało wskazane, organ jest związany prawomocnym orzeczeniem Sądu w przedmiocie odmowy wydania osoby państwu obcemu. Brak więc tutaj jakiegokolwiek luzu decyzyjnego. Odmiennie jest w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia sądu – organ dysponuje w tym zakresie swobodą decyzyjną, jednakże słusznie wskazuje się, że pozostawienie omawianej decyzji uznaniu Ministra „nie oznacza przyznania temu organowi władzy uznaniowej o charakterze absolutnym i oderwanym od jakichkolwiek kryteriów legalności działania”<sup>52</sup>. Wynika to w sposób oczywisty z istoty uznania administracyjnego, które wedle aktualnych zapatrywań doktryny nie sposób określić mianem „swobodnego uznania”<sup>53</sup>. Każde działanie administracji publicznej – w tym działanie uznaniowe – musi być działaniem na podstawie i w granicach prawa (w tym w granicach normy kompetencyjnej, dającej organowi upoważnienie do zastosowania uznania), co wynika z konstytucyjnej zasady legalizmu, powtórzonej również w art. 6 k.p.a. Działanie Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie nie będzie więc w istocie fakultatywnością we wcześniej wskazanym rozumieniu, gdyż kompetencja Ministra została wpisana w procedurę prawną *sui generis* (tj. mającą cechy zarówno procedury administracyjnej, jak i procedury karnej). „Decyzja” Ministra Sprawiedliwości jest finalnym etapem wyżej wymienionej procedury i do organu należy w istocie wybór prawnych konsekwencji w przypadku przesądzenia uprzednio przez sąd, że ekstradycja jest dopuszczalna. Przychylić się należy do stanowiska, iż odmowa ekstradycji może być uzasadniona również okolicznościami pozaprawnymi, nie tylko przewidzianymi w art. 604 k.p.k.; zauważyć należy, że ustawodawca nie zdecydował się na „pomocnicze” wskazanie żadnej przesłanki, takiej chociażby jak „interes wymiaru sprawiedliwości”, na co zdecydował się z kolei w przypadku przejścia/przekazania ścigania, co tylko uwypukla swobodę Ministra Sprawiedliwości w tej mierze.

O ile w doktrynie podnosi się, że nie budzi zastrzeżeń fakt związania Ministra Sprawiedliwości postanowieniem o niedopuszczalności wydania, o tyle wątpliwe jest pozostawienie w jego gestii możliwości odmowy wydania wbrew opinii niezależnego sądu, gdyż tego typu decyzje podyktowane

<sup>52</sup> A. Milewski, w: S. Buczma, *Postępowanie...*, komentarz do art. 603 k.p.k., teza 15. Zob. także przywołaną tam literaturę.

<sup>53</sup> Szerzej na temat uznania administracyjnego, historycznej ewolucji tego pojęcia zob. np. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 42–54.

byłyby przesłankami pozamerytorycznymi, a zatem takimi, które z uwagi na charakter sprawy być może w ogóle nie powinny być brane pod uwagę<sup>54</sup>. Tezy tej jednak nie należy absolutyzować. Wpierw warto zauważyć, iż nie jest to jedyna konstrukcja prawna, w której podmiot podejmujący decyzję umiejscowiony poza systemem wymiaru sprawiedliwości w sposób władczy wkracza w kompetencje orzecznicze niezawisłego sądu. Przykładem tego jest chociażby prerogatywa Prezydenta związana z prawem łaski, wynikająca z art. 139 Konstytucji; immanentną cechą kompetencji Prezydenta w tym zakresie jest to, że uczynienie z niej użytku może wynikać z okoliczności właśnie pozamerytorycznych, pozaprawnych. Systemowo więc dopuszcza się podobne rozwiązania jak w przypadku ekstradycji. Wskazać również należy, że decyzja w przedmiocie ekstradycji może mieć z natury rzeczy charakter polityczny, dlatego też oczywiste jest, że organ ją podejmujący – będący wszak politykiem, związany również uwarunkowaniami geopolitycznymi i określoną polityką rządu w tej mierze – może uwzględnić właśnie tego typu czynniki. *Last but not least* – konieczne jest również zauważenie, że swoboda decyzyjna przysługuje organowi tylko w przypadku pozytywnej decyzji sądu i polega na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do odmowy wydania danej osoby mimo wyżej wymienionej decyzji. Trudno więc byłoby argumentować, iż uznaniowość Ministra w tej mierze może mieć negatywne konsekwencje z punktu widzenia obywatelskich praw i wolności.

### **7. Nadzór nad działalnością Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia/przekazania ścigania i procedury ekstradycyjnej**

Wpierw należy zaznaczyć oczywistą, zdawałoby się, konstatację – otóż działalność Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia/przekazania ścigania i procedury ekstradycyjnej będzie podlegała nadzorowi wewnętrznemu, tj. sprawowanemu przez Prezesa Rady Ministrów, na takiej samej zasadzie, na jakiej odpowiedzialność przed Premierem ponosi każdy konstytucyjny minister. Rada Ministrów jest przykładem układu scentralizowanego, z hierarchicznym podporządkowaniem organów (ministrów) innemu organowi administrującemu (Prezesowi Rady Ministrów); ta zależność ma aspekt zarówno służbowy, jak i osobowy, funkcjonuje w tym zakresie pełen nadzór

---

<sup>54</sup> Tak M. Mozgawa-Saj, *Ekstradycja w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2015, s. 127.

podmiotu wyższego szczebla nad podmiotem niższego szczebla, nieograniczony przez ustawowe kryteria, polegający na kierownictwie<sup>55</sup>. W sytuacji gdy Prezes Rady Ministrów w ramach bieżącego nadzoru nad działalnością Ministra Sprawiedliwości stwierdzi nieprawidłowości w realizacji przez niego uprawnień w analizowanym zakresie, ma pełne prawo do wyciągnięcia wiążących (politycznych) konsekwencji.

Istotniejszy jednak z punktu widzenia omawianej problematyki jest nadzór zewnętrzny, tj. nadzór judykacyjny. Jako że ta kwestia była przedmiotem rozważań orzecznictwa w zakresie procedury ekstradycyjnej, dalsze refleksje skupią się na wyżej wymienionej tematyce, jakkolwiek – jak zostanie wskazane – przyjęte stanowisko będzie miało swoje konsekwencje również dla nadzoru nad kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia/przekazania ścigania.

Powszechnie przyjmuje się w doktrynie, że rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu<sup>56</sup>. Teza ta znajduje oparcie w przywołanym już orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2011 r. (SK 6/10), zgodnie z którym brak możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia nie narusza art. 78 Konstytucji. Trybunał w uzasadnieniu wskazał, iż rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości o wydaniu nie jest decyzją administracyjną, ale rozstrzygnięciem podejmowanym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego, ewentualnie w związku z konkretnymi postanowieniami ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Zdanie odrębne do wyżej wymienionego wyroku złożył sędzia Z. Cieślak<sup>57</sup>, który podniósł kilka istotnych kwestii przemawiających za błędnością powyższego rozstrzygnięcia. Autor zdania odrębnego wskazał, że postanowienie Ministra Sprawiedliwości ma charakter administracyjnoprawny. Akt ten jest wyrazem dyskrecjonalnej władzy państwa, podejmowanym w ramach realizacji określonej polityki administracyjnej. Okoliczność, że podstawa kompetencyjna działań Ministra Sprawiedliwości zawarta jest w przepisach Kodeksu postępowania karnego, nie przesądza o prawnokarnym charakterze rozstrzygnięcia tego organu. W rzeczonym przypadku mamy do czynienia z regulacją administracyjnoprawną, którą cechuje bezpośrednia realizacja przez podmiot administrujący wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Norma prawna upoważniająca Ministra

<sup>55</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 223.

<sup>56</sup> Zob. B. Nita-Świątłowska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 603 k.p.k., nr brzegowy 26; A. Milewski, w: S. Buczma, *Postępowanie...*, komentarz do art. 603 k.p.k., teza 15.

<sup>57</sup> Zob. zdanie odrębne do wyroku TK z 21 IX 2011 r., SK 6/10, OTK 2011, seria A, nr 7, poz. 73.

Sprawiedliwości do działania, ze względu na odwołanie się do konstrukcji uznania administracyjnego i pojęć niedookreślonych ma cechy typowej normy administracyjnoprawnej. To, że jest ona odkodowywana z przepisów zamieszczonych w akcie normatywnym powszechnie uważanym za regulujący procedurę karną, nie ma i nie może mieć przesądzającego znaczenia dla określenia charakteru normy, a przez to także natury postanowienia Ministra Sprawiedliwości. Ten, jako organ wykonujący, po ustaleniu stanu faktycznego danej sprawy dokonuje wyboru w ramach alternatywy: dokonanie ekstradycji lub odmowa jej dokonania. Przy tym oba rozstrzygnięcia Ministra mieszczą się granicach prawa, a ich kierunek jest determinowany dbałością o dobro wspólne. Względna swoboda Ministra Sprawiedliwości (na gruncie umowy ekstradycyjnej z USA) powoduje, że mamy tutaj do czynienia z upoważnieniem organu do działania w ramach uznania administracyjnego; obejmuje również pojęcia niedookreślone. Za administracyjnoprawnym charakterem postanowienia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wydania osoby ściganej władzom państwa wzywającego przemawia także to, że ma ono wszelkie cechy pozwalające zaliczyć je do kategorii aktów administracyjnych będących typową prawną formą działania administracji publicznej. Autor zdania odrębnego postuluje również stosowanie przez analogię art. 127 § 3 k.p.a.

Należy podzielić zdanie o zasadności powyższych twierdzeń. Jak już zostało wcześniej wskazane – to, iż dana podstawa kompetencyjna została umiejscowiona na gruncie ustawy karnoprosesowej, nie przesądza jeszcze, że dana czynność nie ma charakteru administracyjnoprawnego. Przesądzono zresztą już na wstępie, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości w omawianym zakresie (gdyż można też rozważania te przenieść na płaszczyznę przejęcia/przekazania ścigania) przynależą do administracji publicznej rozumianej zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Nawet przyjęcie, iż kompetencje te nie są realizowane w formie decyzji administracyjnej, nie przesądza jeszcze ich niezaskarżalności; „decyzje” Ministra Sprawiedliwości będą z pewnością „innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, wedle wcześniej podanych cech aktu administracyjnego, co pozwoliłoby na postawienie tezy, że na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mogą one być zaskarżone do sądu administracyjnego.

W tym miejscu należałoby zastanowić się szerzej nad zakresem kontroli sądowoadministracyjnej. Otóż jak zostało przyjęte, kompetencje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przejęcia/przekazania ścigania są formą fakultatywności działań organu administracji publicznej. Podnieść jednak

należy, że co do zasady kontroli sądownoadministracyjnej podlegają akt (czynność) organu administracji publicznej lub też bezczynność; kwalifikacja fakultatywności działania jednak wymyka się temu dwubiegunowemu zestawieniu. Wybór organu pomiędzy działaniem a brakiem działania, podejmowany w ramach niesformalizowanego postępowania, poprzedza akt lub czynność; powstrzymanie się od działania nie jest utożsamiane z bezczynnością, w powszechnie przyjętym w doktrynie i orzecznictwie rozumieniu. Jednakże kontrola sądownoadministracyjna fakultatywności (wynikającej z kontroli aktualizacji kompetencji) działania administracji dokonywana będzie przy okazji badania samego aktu lub czynności fakultatywnej; brak jest w aktualnie funkcjonującym systemie możliwości kontroli samego wyboru dokonywanego przez organ. Trudniejsza do zrealizowania byłaby kontrola sądownoadministracyjna w przypadku braku podjęcia fakultatywnego działania – nie sposób tutaj zastosować prostej kalki z sądownoadministracyjną kontrolą bezczynności; organ administracyjny pozostaje w bezczynności, gdy nie podejmuje działania, chociaż jest do tego prawnie zobligowany, natomiast powstrzymując się od działania, zachowuje się legalnie. Jednakże przychylić się należy do tezy, że organ, znajdując się w sytuacji fakultatywności, ma prawny obowiązek dokonania oceny zasadności podjęcia działania, który wynika z zasady bezwzględного obowiązywania norm prawa administracyjnego, nałożonych zadań administracyjnych, zasad ogólnych i aksjologicznych uwarunkowań porządku prawnego. Działanie fakultatywne nie jest obligatoryjne, ale jednak jest prawnie zdeterminowane. Sąd mógłby więc dokonać *ex post* kontroli legalności powstrzymania się od działania, nie wkraczając merytorycznie w wybór organu<sup>58</sup>. Jednakże w świetle aktualnego brzmienia Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są to tezy na granicy postulatów *de lege ferenda*.

Sytuacja wydaje się prostsza w wypadku norm uznaniowych – powszechnie przyjmuje się, że sąd administracyjny może badać akty swobodne poprzez stwierdzenie, czy nie zostały przekroczone granice uznania i czy podjęte rozstrzygnięcie nie było dowolne<sup>59</sup>. Jednakże orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego rozszerza zakres kontroli sądowej między innymi poprzez koncepcję legalności celu, oddzielenie uznania od interpretacji pojęć nieostrych i stwierdzenie, że każdy akt, w tym uznaniowy, może być kontrolowany z punktu widzenia zgodności z ogólnymi zasadami prawa<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Tak M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 471–480.

<sup>59</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 403.

<sup>60</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 403–404.

Reasumując – zarówno pozytywny akt administracyjny Ministra Sprawiedliwości w zakresie przejęcia/przekazania ścigania, jak też rozstrzygnięcie organu w przedmiocie ekstradycji, mimo iż nie są podejmowane w formie decyzji administracyjnych, mogą podlegać kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ta kontrola obejmowałaby akt fakultatywny (fakultatywność działania) oraz akt uznaniowy wedle wyżej wymienionych kryteriów.

## 8. Podsumowanie

Przesądzić należy, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych przynależą do administracji publicznej rozumianej zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. W przypadku przejęcia/przekazania ścigania w istocie jedyną przesłanką merytoryczną podlegającą ocenie przez wyżej wymieniony organ administracji publicznej jest przesądzenie, iż przejęcie/przekazanie ścigania będzie zbieżne z „intereselem wymiaru sprawiedliwości”. Nie są to jednak kompetencje *stricto* uznaniowe – właściwsze jest stwierdzenie, że jest to forma działań fakultatywnych podejmowanych przez administrację publiczną, gdyż uznaniowość jest finalnym etapem procesu jurysdykcyjnego, wyborem prawnie wiążących konsekwencji danego aktu. W przypadku przejęcia/przekazania ścigania jest to swojego rodzaju impuls do wydania aktu administracyjnego. Akt administracyjny podejmowany przez organ w ramach tej procedury nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. „Decyzja” Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie ekstradycji jest z kolei aktem uznaniowym, gdyż jest to końcowy etap postępowania *sui generis*, łączącego w sobie cechy zarówno postępowania administracyjnego, jak i procedury karnej. Nadzór nad działalnością Ministra Sprawiedliwości w analizowanym zakresie będzie miał charakter nie tylko wewnętrzny (nadzór polityczny, osobowy Prezesa Rady Ministrów w ramach układu scentralizowanego), ale też zewnętrzny – nadzór judykacyjny poprzez kontrolę sądownoadministracyjną. Odrzucić należy pogląd, iż „decyzje” Ministra mają charakter niezaskarżalny – nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać je za „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, co pozwalałoby na ich zaskarżenie do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Taka kontrola mogłaby obejmować zarówno akt fakultatywny (i samą fakultatywność działania), jak też akt uznaniowy.

**Competences of the Minister of Justice in criminal cases in international relations  
(considerations on the basis of criminal procedure and administrative law)**

Summary

The article concerns the competences of the Minister of Justice in criminal cases with an international element. The subject of detailed considerations are the powers of the said Minister in the taking over or transfer of criminal prosecution and extradition law. These competences can be analyzed from the perspective of administrative law, including the facultative realization of given competences by the administrative body and administrative discretion. Although these are not classic administrative proceedings, the final effect of which would be an administrative act, they may be subject to judicial-administrative control from the point of view of their legality.

Keywords

Minister of Justice, competence, taking over of criminal prosecution, transfer of criminal prosecution, extradition, administrative discretion

Author

Maciej Hadel – Ph.D. candidate, Department of Administrative Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Krakow, assistant to the judge at the District Court for Krakow-Podgorze in Krakow, from March 2019 a judge's trainee at the National School of Judiciary and Public Prosecution in Krakow

Bibliography

- Bator A., *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004.
- Buczma S. i in., *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Komentarz do działu XIII KPK*, Warszawa 2016.
- Demenko A., *Prawo do obrony formalnej w transgranicznym postępowaniu karnym w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
- Kusak M., *Postępowanie karne w sprawach międzynarodowych. Podręcznik praktyczny*, Warszawa 2017.
- Lang W., *Zarys analitycznej teorii uprawnień*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mozgawa-Saj M., *Ekstradycja w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2015.
- Nita-Świątłowska B., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Legalis 2018 (wydanie elektroniczne), komentarz do art. 590 k.p.k., teza 1.
- Nita-Świątłowska B., w: *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016 (wydanie elektroniczne), komentarz do art. 55 Konstytucji, teza 4.
- Niżnik-Dobosz I., *Samodzielność kompetencji organów właściwych w sprawie ochrony zabytków*, w: *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie: praca zbiorowa*, red. P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny, Kraków 2015.



Oleś M., *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Opalek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.

*Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 10, Wrocław 2004.

Świrydowicz K. i in., *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7.

Wróblewski J., *Reguły prawne w analitycznej teorii prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1985, t. 34.

Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.

Ziemiński Z., *O zawilóściach związanych z pojęciem kompetencji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2016.