



Katowice, 19 sierpnia 2024 r.

dr hab. prof. UŚ Jarosław Zagrodnik
radca prawny

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, z dnia 25 czerwca 2024 r. (UD 95)

1. Przedmiot opinii. Przedmiotem niniejszej opinii jest tytułowy projekt ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o prokuraturze, który został przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości i przedłożony do zaopiniowania Krajowej Radzie Radców Prawnych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Szczegółowa analiza proponowanych zmian ma na celu ocenę projektowanej zmiany ustrojowych w ramach prokuratury oraz jej

2. Założenia legislacyjne. Cel proponowanych zmian normatywnych został jednoznacznie sformułowany w uzasadnieniu analizowanego projektu; jest nim ustanowienie niezależnej prokuratury, które ma zasadzać się głównie na „wyłączeniu prokuratury ze sfery władzy wykonawczej i ustanowieniu organu (Prokuratora Generalnego), który będzie funkcjonował w warunkach determinowanej przez prawo samodzielności”. Ma to nastąpić przede wszystkim w drodze rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Nie zagłębiając się w tym miejscu w szczegóły zmian normatywnych podporządkowanych przywołanemu celowi, w pełni należy przychylić się do koncepcji legislacyjnej zakładającej zerwanie z obowiązującym, klasycznym modelem ustrojowym prokuratury, opartym na unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Przemawiają za tym nade wszystko doświadczenia ostatnich kilku lat funkcjonowania wskazanego rozwiązania modelowego, w których ujawniło się jego wykorzystanie do uwarunkowanego politycznie, ręcznego sterowania całą



prokuraturą i działalnością poszczególnych prokuratorów z poziomu centralnego (otoczenia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego), podporządkowanego realizacji lub zabezpieczeniu interesów partyjnych (celów wytyczonych przez partię rządzącą). Towarzysząca temu, niejednokrotnie głęboka, ingerencja w przebieg postępowań przygotowawczych w konkretnych sprawach skutkowałą nieraz tym, że prokuratorzy byli stawiani przed koniecznością podejmowania działań lub zaniechania czynności pod wpływem oczekiwań władzy politycznej. Ewentualny opór i oznaki niezależności prokuratorskiej spotykały się z retorsjami, których emblematicznym przejawem było przenoszenie („delegowanie”) do innej jednostki organizacyjnej prokuratury, najczęściej niżej usytuowanej w hierarchicznej strukturze prokuratury i odległej od miejsca zamieszkania danego prokuratora, który starał się zachować niezależną postawę. Mechanizmy służące zabezpieczeniu niezależności prokuratorów okazały się bezskuteczne w konfrontacji z „efektem mrozącym”, osiągniętym za sprawą spektakularnych przeniesień prokuratorów do innych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z drugiej niejako strony prokuratorzy „zasłużeni” władzy politycznej uzyskiwali błyskawiczne awanse zawodowe, najczęściej skokowe, na stanowisko zdecydowanie wyższe od dotychczas zajmowanego, np. z prokuratury rejonowej po zaledwie paru latach asesury prokuratorskiej do prokuratury okręgowej czy regionalnej. W zarysowanych pokrótce realiach funkcjonowania prokuratury w latach 2016-2023, w której rządził i dzielił jako Prokurator Generalny polityk pełniący funkcję Ministra Sprawiedliwości lojalność wobec władzy politycznej, a mówiąc ściślej - władzy partyjnej, oraz gotowość do jej wspierania na gruncie karnoprosesowym miała pierwszeństwo przed strzeżeniem praworządności czy przestrzeganiem zasady legalizmu (obowiązku ścigania karnego przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego).

W obliczu przedstawionych wypaczeń klasycznego modelu prokuratury, zakładającego unię personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, do miana oczywistych może pretendować teza, że koncepcja przewidująca odejście od tego modelu zmierza wyraźnie do „uzdrowienia” działalności prokuratury. Nie może przy tym ująć uwadze, że hołdująca tej koncepcji zmiana ustrojowa w prokuraturze, którą przewiduje analizowany projekt, jest wyrazem woli obecnie rządzących, aby zdjąć z prokuratury odium „działania na zamówienie polityczne” i równocześnie jednoznacznym świadectwem dążenia do wyeliminowania potencjalnie wciąż istniejącej możliwości wykorzystania uzyskanej władzy politycznej dla wpływania na działalność prokuratury. Przyjmując inną optykę można stwierdzić, że projektowane zmiany w ramach modelowego ukształtowania



prokuratury służą w sposób oczywisty przywróceniu praworządności w zakresie funkcjonowania tego jednego z kluczowych organów w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości.

Nie podważając bynajmniej sformułowanej oceny należy zauważyć, że projektowane zmiany są w istocie ograniczone do stworzenia mechanizmów służących zapewnieniu niezależności prokuratury na szczeblu centralnym. Niewątpliwie ma to fundamentalne znaczenie, zwłaszcza w aspekcie wyeliminowania wpływów politycznych na działalność prokuratorów. Taki zakres proponowanych zmian normatywnych trudno jednak uznać za w pełni satysfakcjonujący. Stanowczo w tym kontekście trzeba stwierdzić, że nie ma i być nie może niezależnej prokuratury, której ustanowieniu podporządkowany jest projekt, bez niezależnych prokuratorów działających na poszczególnych szczeblach jednostek organizacyjnych prokuratury. Dlatego też należałoby oczekiwać rozszerzenia proponowanych zmian i wprowadzenia mechanizmów zapobiegających szeroko zakrojonej obecnie (art. 7 i 8 ustawy – Prawo o Prokuraturze) możliwości wpływania przez prokuratorów przełożonych na czynności podejmowane przez podległych im prokuratorów w konkretnych sprawach.

3. Tryb wyboru Prokuratora Generalnego. W przypadku rozwiązania modelowego opartego na założeniu zerwania unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, służącego uniezależnieniu „zwierzchnika” prokuratorów od ewentualnych wpływów od władzy wykonawczej i tym samym od wpływów politycznych fundamentalne znaczenie w aspekcie zagwarantowania niezależności prokuratury ma procedura wyboru Prokuratora Generalnego. Jest ona określona w art. 13b opiniowanego projektu. Zgodnie z przedstawioną propozycją powołania Prokuratora Generalnego dokonywałby Sejm, bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu (art. 13b § 1 i § 2 w proponowanym brzmieniu). Rola Senatu w ramach prezentowanej procedury podlega jednak pewnemu ograniczeniu czasowemu, ponieważ mógłby podjąć uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Prokuratora Generalnego w terminie miesiąca od otrzymania uchwały Sejmu w tym przedmiocie; po upływie tego terminu aktualizowałoby się domniemanie prawne, zgodnie z którym niepodjęcie uchwały przez Senat byłoby równoznaczne ze zgodą na powołanie Prokuratora Generalnego powołanego przez Sejm (art. 13b § 17 w proponowanym brzmieniu). W przypadku braku zgody Senatu, Sejm mógłby powołać Prokuratora Generalnego spośród wyłonionych uprzednio kandydatów i zwrócić się o akceptację tego powołania przez Senat (art. 13 b § 18 w proponowanym brzmieniu). Gdyby w przedstawionym trybie nie doszło do powołania Prokuratora Generalnego,



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Marszałek Sejmu ponownie ogłaszałby możliwość zgłoszenia kandydatów do pełnienia tej funkcji (art. 13b § 19 w projektowanym brzmieniu).

W myśl uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy procedura powołania Prokuratora Generalnego przez Sejm za zgodą Senatu, nawiązująca do podobnego rozwiązania normatywnego, dotyczącego powołania Rzecznika Praw Obywatelskich, ma zapewnić wyłonienie na to stanowisko „osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych oraz dysponujących rozległą wiedzą w zakresie funkcjonowania systemu prawnego”. Bezwzględna większość wymagana w przypadku uchwały Sejmu ma z kolei sprzyjać, zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy, „uzyskaniu przez Prokuratora Generalnego silnego mandatu do działania w sferze publicznej”. Przytoczone racje nie są w pełni przekonujące w zestawieniu z proponowanym trybem powołania Prokuratora Generalnego. Przyglądając się im bliżej i sięgając do powołanego przez projektodawcę przykładu wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich należy zauważyć, że mechanizm przewidujący powołanie przez Sejm za zgodą Senatu przyniósł w nieodległej przeszłości ponadpartyjny kompromis i finalnie wybór kandydata o wysokich kwalifikacjach zawodowych, dysponującego rozległą wiedzą w zakresie ochrony praw człowieka, dzięki temu, że układ sił politycznych w Parlamencie tak się kształtował, że większość rządząca dysponowała bezwzględną większością głosów w Sejmie, natomiast nie posiadała takiej przewagi głosów w Senacie. Spoglądając z innej perspektywy można stwierdzić, że wskazany mechanizm nie przyniósłby przedstawionego efektu, gdyby większość rządząca, dysponująca większością w niższej izbie Parlamentu, posiadała ją także w Senacie. W przypadku zarysowanego na końcu układu sił politycznych w Parlamencie wybór przez Sejm za zgodą Senatu byłby naznaczony piętnem politycznego wpływu większości rządzącej, a to stanowiłoby z całą pewnością podstawę do kwestionowania bezstronności organu państwa powołanego przy wykorzystaniu tego mechanizmu. W świetle podniesionych uwag wydaje się dość oczywiste, że w panujących realiach politycznych, w których większość rządząca dysponuje przewagą głosów zarówno w Sejmie, jak i Senacie, mechanizm powołania przez Sejm za zgodą Senatu nie stanowi wystarczającej gwarancji uzyskania „silnego mandatu do działania w sferze publicznej”. Wychodząc z założenia, że taki mandat może dać wyłącznie powołanie zasadzające się na ponadpartyjnym kompromisie, uwzględniającym również stanowisko przynajmniej części opozycji politycznej, od projektodawcy, poważnie traktującego argumenty przytoczone w uzasadnieniu analizowanego projektu ustawy, należałoby oczekiwać zmiany proponowanego mechanizmu powołania Prokuratora Generalnego przez Sejm na rzecz



rozwiązania przewidującego, że powołanie to wymagałoby kwalifikowanej większości 2/3 ustawowej liczby posłów. Trzymanie się propozycji zawartej w projekcie, gdyby wyobrazić sobie jej forsowanie ze względu na dysponowanie wymaganą większością i w Sejmie i Senacie, musiałyby być uznane za krótkowzroczne i byłoby oznaką zlekceważenia doświadczeń dwóch poprzednich kadencji Sejmu, w których brak odpowiednich mechanizmów zabezpieczających, wymagających porozumienia rządzących z opozycją, doprowadził do kryzysu praworządności i skrajnych wypaczeń, np. w zakresie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku których o wyborze do składu tego organu przesądzała nominacja i „zasługi” partyjne, w tle zaś pozostawały ewentualne kwalifikacje zawodowe i wiedza w obszarze ochrony standardów konstytucyjnych. Do tego, że doprowadziło to do krańcowego upolitycznienia organu, który powinien stać na straży zgodności stanowionego prawa z Konstytucją RP, nie trzeba – jak wolno sądzić – nikogo przekonywać, świadczą bowiem o tym dobitnie ostatnie lata funkcjonowania tego organu. Z podanych powodów należałoby oczekiwać „samoograniczenia się” przez projektodawcę i obecnie rządzącą większość oraz przyjęcia w imię racji stanu takiego mechanizmu powołania Prokuratora Generalnego, który w każdych warunkach politycznych będzie wymagał szeroko zakrojonego kompromisu politycznego, w związku z czym na pierwszy plan w procedurze wyboru powinny wysunąć się wysokie kwalifikacje zawodowe oraz rozległa wiedza w zakresie funkcjonowania systemu prawnego. Można by się zastanowić, czy w przypadku wprowadzenia postulowanej większości 2/3 ustawowej liczby posłów, nie zrezygnować z dodatkowego ogniwa powołania Prokuratora Generalnego, przewidzianego w opiniowanym projekcie, jakim jest zgoda Senatu.

Zdając sobie sprawę po pierwsze z tego, że uzyskanie wskazanej, kwalifikowanej większości w warunkach silnie spolaryzowanej sceny politycznej może w praktyce natrafiać trudności, po drugie, że stan inercji związany z nieobsadzeniem stanowiska Prokuratora Generalnego, mimo dalszego pełnienia obowiązków przez dotychczasowego Prokuratora Generalnego (art. 13 § 20 w proponowanym kształcie), zazwyczaj nie będzie oddziaływał korzystnie na funkcjonowanie prokuratury, trzeba by pomyśleć nad wprowadzeniem zastępczego trybu powołania na omawiane stanowisko w wypadkach, w których nie zakończyłby się on sukcesem w Sejmie, np. w terminie 6 miesięcy. Tryb taki mógłby polegać na powołaniu Prokuratora Generalnego bezwzględną większością głosów w ramach Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, oczywiście przy założeniu, że w Zgromadzeniu tym uczestniczyliby wyłącznie sędziowie Sądu Najwyższego powołani w wyniku



legalnie przeprowadzonego trybu powołania, co do których nie ma w związku z tym wątpliwości w kwestii spełniania kryterium niezależności sędziowskiej. Wolno wyrazić przypuszczenie, że istnienie takiego zastępczego trybu, przenoszącego kompetencję do powołania Prokuratora Generalnego z Sejmu na Sąd Najwyższy, wpływałoby stymulująco na przedstawicieli władzy ustawodawczej i służyło dążeniu przez nich do osiągnięcia kompromisu zapewniającego większość 2/3 ustawowej liczby posłów.

Kilku odrębnych słów uwagi wymaga propozycja zgłaszania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego. Projekt przewiduje, że uprawnienie w tym względzie przysługiwałoby pięciu kategoriom podmiotów, mianowicie grupie co najmniej 35 posłów, grupie co najmniej 15 senatorów, Krajowej Radzie Prokuratury, która mogłaby zgłosić najwyżej trzech kandydatów oraz Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego i organizacjom pozarządowym określonym w art. 13 b § 3 pkt 5 w proponowanym brzmieniu, które to podmioty mogłyby zgłosić po jednym kandydacie na Prokuratora Generalnego. O ile analizowana propozycja nie nasuwa zastrzeżeń, jeśli chodzi o trzy, wymienione jako ostatnie, kategorie podmiotów legitymowanych do przedstawienia kandydatów na Prokuratora Generalnego, o tyle pewne wątpliwości powstają na tle propozycji przyznania takiego uprawnienia określonym grupom posłów i senatorów. Są one dwojakiej natury. Po pierwsze powstaje pytanie o zasadność takiego rozwiązania, zważywszy że „nominacja” pochodząca od grupy posłów lub senatorów niemal zawsze będzie naznaczona określonymi sympatiami politycznymi, a te nie powinny – jak już wyżej zaznaczono – odgrywać pierwszoplanowej roli w ramach trybu powołania Prokuratora Generalnego. Po drugie, należy zauważyć, że udzielenie analizowanego uprawnienia zaledwie 35 posłom lub 15 senatorom może prowadzić do przedstawienia kilkunastu kandydatów na Prokuratora Generalnego i obstrukcyjnego oddziaływania w ten sposób na tryb powołania na to stanowisko. Biorąc to pod uwagę, przy założeniu, że uprawnienie do zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego przez grupę posłów lub senatorów zostałyby utrzymane, należałoby oczekiwać podniesienia limitu posłów i senatorów mogących wystąpić z taką inicjatywą, odpowiednio do 115 i 25.

W odniesieniu do uprawnienia przysługującego Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz organizacjom pozarządowym warto byłoby wprowadzić jednoznaczne unormowanie przewidujące, w miejsce przedstawienia „własnego” kandydata na Prokuratora Generalnego, możliwość udzielenia



poparcia kandydatowi wskazanemu przez Krajową Radę Prokuratury. Aby urealnić tę możliwość, w odniesieniu do przedstawienia kandydatów przez Krajową Radę Prokuratury trzeba by zapewne przyjąć nieco krótszy czas zgłaszania kandydatów, tak aby Rada Główna i organizacje pozarządowe mogły się z tymi kandydaturami zaznajomić.

4. Wymagania stawiane kandydatom na Prokuratora Generalnego. Są one przewidziane w art. 13 c § 1 ustawy – Prawo o Prokuraturze w projektowanym brzmieniu. Wiążą się z pozostawieniem prokuratora w stanie czynnym w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury lub w Instytucie Pamięci Narodowej oraz legitymowaniem się 20-letnim stażem na stanowisku prokuratora lub sędziego w stanie czynnym, w tym zajmowaniem stanowiska prokuratora przez okres 10 lat przed dniem zgłoszenia kandydatury na stanowisko Prokuratora Generalnego. Wymagania te nie nasuwają żadnych zastrzeżeń. Warto natomiast uwypuklić znaczenie ostatniego z nich, podkreślając, że służy ono zagwarantowaniu objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego przez osobę zorientowaną w realiach i problemach związanych z działalnością prokuratury w okresie bezpośrednio poprzedzającym ewentualne powołanie na to stanowisko. Powinno to niewątpliwie sprzyjać sprawnemu objęciu stanowiska Prokuratora Generalnego i przystąpieniu do rozwiązania problemów w ramach funkcjonowania prokuratury.

5. Gwarancje niezależności powołanego Prokuratora Generalnego. Do miana oczywistych może pretendować spostrzeżenie, że oprócz trybu powołania Prokuratora Generalnego, muszą istnieć mechanizmy gwarantujące jego niezależność w trakcie zajmowania tego stanowiska. Podstawowym z tych mechanizmów, przewidzianym w opiniowanym projekcie i zasługującym na aprobatę, jest kadencyjność Prokuratora Generalnego. Projekt przewiduje jednorazową kadencję na tym stanowisku, trwającą 6 lat (art. 13 e ustawy – Prawo o prokuraturze w proponowanym kształcie). Inną gwarancją niezależności Prokuratora Generalnego stanowi niepołączalność (*incompatibilitas*) tego stanowiska z innym zatrudnieniem, zajęciem zarobkowym lub sposobem zarobkowania, zapobiegająca wpływaniu na niego z tytułu drugiego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego. Projekt przewiduje odchylenie od tej zasady jedynie w przypadkach, znajdujących odniesienie także m.in. do sędziów Sądu Najwyższego i nie budzących zastrzeżeń, w których chodziłoby o zatrudnienie na stanowisku dydaktycznym, badawczym lub badawczo-dydaktycznym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym



pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach (art. 13 g ustawy – Prawo o prokuraturze w projektowanym brzmieniu).

Ważnym instrumentem gwarancyjnym jest immunitet Prokuratora Generalnego, który służy ochronie przez wpływaniem na jego działalność poprzez zatrzymanie lub wszczynanie przeciwko niemu postępowania karnego. Analizowany projekt przewiduje w tym względzie wysoki standard ochrony, podobny do tego, jaki jest przewidziany na gruncie konstytucyjnym w odniesieniu do organów ochrony prawnej, takich jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji RP) czy prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 206 Konstytucji RP). Bez wchodzenia w szczegóły można stwierdzić, że polega on zasadniczo na wymaganiu uprzedniej zgody Sejmu, jeśli chodzi o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności Prokuratora Generalnego (art. 13 i ustawy – Prawo o prokuraturze w projektowanym brzmieniu). Należy uznać, że przy silnym mandacie Prokuratora, opartym na postulowanej wcześniej kwalifikowanej większości 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, jaka byłaby wymagana do powołania Prokuratora Generalnego, przedstawiona propozycja unormowania immunitetu Prokuratora Generalnego z całą pewnością stanowiłaby adekwatną ochronę przed wpływaniem na jego działalność poprzez wszczynanie postępowań karnych czy pozbawienie wolności.

Ostatnią z podstawowych gwarancji ustrojowo-organizacyjnych niezależności Prokuratora Generalnego jest nieusuwalność z zajmowanego stanowiska. Jej zapewnieniu podporządkowana jest proponowana regulacja przesłanek odwołania Prokuratora Generalnego w art. 13 l § 1 i § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze w projektowanym brzmieniu. Przesłanki te można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią okoliczności natury obiektywnej, takie jak np. zrzeczenie się stanowiska czy trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił. W razie ich wystąpienia o odwołaniu decydowałby Sejm zwykłą większością głosów. Wobec charakteru wskazanych okoliczności przedstawiona propozycja normatywna nie budzi wątpliwości. Drugą grupę stanowi pojedyncza przesłanka w postaci sprzeniewierzenia się przez Prokuratora Generalnemu złożonemu ślubowaniu, w którym zobowiązuje się do przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa, strzeżenia praworządności, praw i wolności obywatelskich oraz niezależności prokuratorów, a także do wypełniania powierzonych obowiązków w sposób bezstronny, z najwyższą starannością i dbałością o godność powierzonego stanowiska (art. 13 l § 2 w zw. z art. 13 d ustawy – Prawo o



prokuraturze w projektowanym brzmieniu). W obliczu ogólnego charakteru zobowiązania stanowiącego treść ślubowania nie ma żadnego sposobu, aby uchylić się od konstatacji, że przesłanka odwołania w postaci sprzeniewierzenia się przez Prokuratora Generalnego ślubowaniu ma charakter wysoce ocenny. Zdaje się to dostrzegać projektodawca, przyjmując, że do skutecznego odwołania Prokuratora Generalnego z tego powodu przez Sejm byłaby wymagana większość co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Proponowana w projekcie kwalifikowana większość nie nasuwa zastrzeżeń. Z pewnością należy w takiej jej postaci widzieć wzmocnienie niezależności Prokuratora Generalnego. Nie sposób jednak powiedzieć tego samego o proponowanym *quorum*. Mając na względzie tę propozycję można zauważyć, że nawet przy określonej, kwalifikowanej większości głosów w praktyce wchodziłoby w rachubę odwołanie Prokuratora Generalnego głosami 138 posłów. Zaakceptowanie takiej ewentualności nie wydaje się możliwe, a nie da się jej przecież wykluczyć w sposób absolutny. Dlatego też należałoby rozważyć inne rozwiązanie w analizowanej kwestii. Można by przyjąć, że większość 3/5 głosów odnosi się do ustawowej liczby posłów. Takie rozwiązanie z całą pewnością byłoby znaczącym wzmocnieniem pozycji Prokuratora Generalnego i mocną gwarancją jego niezależności. Rozwiązanie pośrednie między zaproponowanym na końcu i przewidzianym w projekcie mogłoby polegać na utrzymaniu proponowanej większości 3/5 głosów wymaganej do odwołania Prokuratora Generalnego, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że musi ona zarazem stanowić bezwzględną większość ustawowej liczby posłów.

Odrębną kwestię stanowi inicjatywa w zakresie odwołania Prokuratora Generalnego z powodu sprzeniewierzenia się ślubowaniu. O ile można zrozumieć jej przyznanie Marszałkowi Sejmu jako reprezentującemu większość sejmową, o tyle trudno ją zaakceptować w odniesieniu do wąskich grup posłów i senatorów, obejmujących odpowiednio 35 i 15 parlamentarzystów. Zdając sobie sprawę z tego, że grupy takie mogą tworzyć posłowie lub senatorowie, którzy nie uczestniczyliby w kompromisie politycznym towarzyszącym powołaniu Prokuratora Generalnego, można sobie bez trudu wyobrazić to, że będą podejmowali inicjatywę zmierzającą do odwołania Prokuratora Generalnego tylko po to, aby – mimo braku odpowiedniego zaplecza politycznego do odwołania Prokuratora Generalnego - zachwiać stabilnością (zakłócić) działania tego organu, przede wszystkim zaś podważyć zaufanie do niego i podrywać jego autorytet w ramach struktury organizacyjnej prokuratury. Mając na celu zapobieżenie takim obstrukcyjnym działaniom, podsztytm czysto



politycznymi motywami, należałoby przyjąć, podobnie, jak w przypadku postulatu dotyczącego zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego, że inicjatywa w zakresie jego odwołania przysługuje grupie 115 posłów lub 25 senatorów. Ponadto warto byłoby rozważyć wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego ciągłemu ponawianiu wniosków o odwołanie Prokuratora Generalnego przez grupy posłów lub senatorów (nie dotyczyłoby to Marszałka Sejmu). Mógłby on polegać np. na stworzeniu Marszałkowi Sejmu możliwości odmowy ich przyjęcia w razie ich złożenia z tych samych powodów lub przed upływem 6 miesięcy od rozpoznania poprzedniego wniosku w tym przedmiocie.

Poza opisanymi wyżej gwarancjami ustrojowo-organizacyjnymi analizowany projekt przewiduje również ważną gwarancję ekonomiczną niezależności Prokuratora Generalnego, przede wszystkim od władzy wykonawczej, polegającą na włączeniu projektu dochodów i wydatków powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do projektu ustawy budżetowej na zasadach określonych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.). Dzięki takiemu rozwiązaniu, zasługującemu na pełną aprobatę, Prokurator Generalny i prokuratura uzyskują samodzielność i zarazem osłonę finansową na miarę tej, jaka przysługuje m.in. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Kancelarii Krajowej Rady Sądownictwa i Rzecznika Praw Obywatelskich.

6. Rada Społeczna przy Prokuraturze Generalnym. Do Rady tej ma należeć wyrażanie stanowisk w istotnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania prokuratury. W skład Rady, której kadencja wynosiłaby cztery lata, mają wchodzić po jednej osobie wskazanej przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a ponadto dwie osoby wskazane przez Radę Dialogu Społecznego oraz trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazani przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Propozycję ustanowienia omawianej Rady należy przyjąć z satysfakcją, zauważając, że ma ona szansę stać się swoistą tubą, za pośrednictwem której będą docierały do Prokuratora Generalnego informacje na temat problemów i wadliwości, ujawniających się w zakresie organizacji i funkcjonowania prokuratury, które są widoczne z szerszej perspektywy, a niekoniczne dają się dostrzec niejako „od środka”, z poziomu działania prokuratury. Należy spodziewać się, że w aspekcie praktycznym szczególnie istotna będzie partycypacja w Radzie przedstawicieli samorządu adwokackiego i



radcowskiego, a także organizacji pozarządowych zajmujących się na co dzień np. występowaniem w obronie praw oskarżonych lub pokrzywdzonych w procesie karnym. Z kolei ze strony przedstawiciela w Radzie z ramienia Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego mogą napływać do Prokuratora Generalnego informacje na temat dostrzeganych z poziomu naukowego potrzeb zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania prokuratury. Jeśli chodzi o wymienione wyżej środowiska prawnicze, adwokatów i radców prawnych, to w związku z zapewnieniem udziału w Radzie ich przedstawicielowi nasuwa się w sposób nieodparty pytanie o powody, dla których takiego przedstawiciela nie ma środowisko sędziowskie, ściśle przecież współdziałające z prokuratorami, głównie oczywiście w procesach karnych i karnych skarbowych. Nie sposób uwolnić się od wrażenia, że nie wynika to z jakiejś intencji legislacyjnej, lecz jest wyrazem zwykłego przeoczenia. Dlatego też należałoby oczekiwać uzupełnienia proponowanego składu Rady Społecznej w ramach dalszych prac legislacyjnych o osobę wskazaną przez środowisko sędziowskie. Warto byłoby również rozważyć, czy obok proponowanych przesłanek wygaśnięcia członkostwa w Radzie Społecznej, nie należałoby stworzyć środowiskom wskazującym swoich przedstawicieli w Radzie możliwości cofnięcia udzielonej desygnacji. W praktyce przyczyną tego mogłoby być np. uchylanie się od aktywnego uczestniczenia w pracach Rady lub należytego reprezentowania środowiska desygnującego. Warto zauważyć, że projektodawca wprowadza taką możliwość w przypadku przedstawicieli Krajowej Rady Prokuratury, pochodzących z desygnacji organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej (art. 42b § 4 ustawy – Prawo o prokuraturze w projektowanym brzmieniu).

7. Krajowa Rada Prokuratury. Rada ta ma zastąpić obecnie działającą przy Prokuratorze Generalnym Krajową Radę Prokuratorów. Jej rdzeń mają tworzyć przedstawiciele środowiska prokuratorskiego. Poza nimi w skład Rady wchodziłoby przedstawiciele władzy ustawodawczej, mianowicie przedstawiciel Marszałka Sejmu i przedstawiciel Marszałka Senatu, oraz przedstawiciele władzy wykonawczej, mianowicie przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości. Założone przez projektodawcę proporcje pomiędzy przedstawicielami środowiska prokuratorskiego i przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej należy ocenić pozytywnie. Mając je na względzie można stwierdzić, że Krajowa Rada Prokuratorów będzie zasadniczym organem samorządu prokuratorskiego. Fundamentalnym zadaniem Krajowej Rady Prokuratorów, pozwalającym widzieć w niej odpowiednik Krajowej Rady Sądownictwa, ma być strzeżenie niezależności prokuratorów. Takie rozwiązanie zasługuje na



aprobatę. Tak samo należy ocenić szczegółowe, egzemplifikacyjne wyliczenie zadań Krajowej Rady Prokuratury, przewidziane w 42 i ustawy – Prawo o prokuraturze w projektowanym brzmieniu. Istotnym przejawem samorządności prokuratorskiej w ramach funkcjonowania Krajowej Rady Prokuratury jest stworzenie na gruncie projektu możliwości zwoływania posiedzeń Rady nie tylko z inicjatywy Prokuratora Generalnego, ale również na żądanie jednej trzeciej liczby członków Krajowej Rady Prokuratury. Pamiętając o zasygnalizowanym wyżej rozwiązaniu, przewidującym, że przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej w Krajowej Radzie Prokuratury mogą być odwołani w każdym czasie, na podkreślenie zasługuje stabilność – można się zastanawiać nad uzasadnieniem dla określenia kadencji pozostałych, „prokuratorskich”, członków Rady w wymiarze krótszym niż kadencja Prokuratora Generalnego. Z pewnością to, że w analogiczny sposób jest uregulowana kadencja Krajowej Rady Sądownictwa nie jest wystarczającym argumentem na rzecz proponowanego rozwiązania, ponieważ w przypadku wskazanej Rady nie ma organu, z którym współdziała, na miarę Prokuratora Generalnego, rzecz jasna w projektowanym ujęciu jego statusu i roli ustrojowej. Być może w toku dalszych prac legislacyjnych warto by rozważyć powiązanie kadencji Krajowej Rady Prokuratury z kadencją Prokuratora Generalnego, którego działalność wspomaga i poddaje samorządowej weryfikacji w granicach określonych przez pryzmat zadań spoczywających na tej Radzie.

8. Zmiany w obszarze udzielania informacji o konkretnych sprawach. W ramach działalności prokuratury w latach 2016-2023 można było dostrzec szereg przykładów przekazywania informacji na temat konkretnych spraw osobom nie należącym do kręgu organów władzy publicznej i ich wykorzystywania dla celów bieżącej walki politycznej. Nierzadko miało to miejsce bez względu na to, że ujawnienie informacji mogło nieść za sobą zagrożenie dla prawidłowego toku postępowania karnego w danej sprawie. To, że jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia dobra wymiaru sprawiedliwości oraz standardów demokratycznego państwa prawa, nie wymaga dowiedzenia. W związku z tym należy przychylnie ustosunkować się do propozycji zmiany regulacji dotyczącej udzielania informacji o konkretnych sprawach. Polega ona w pierwszym rzędzie na wykluczeniu takiej możliwości w odniesieniu do innych podmiotów niż mające status organów władzy publicznej (art. 12 § 1 ustawy – Prawo o Prokuraturze w projektowanym brzmieniu). W dalszej kolejności projekt przewiduje, że udzielenie wskazanej informacji organom władzy publicznej co do zasady wymaga uzyskania pisemnej zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 12 § 3 zd. pierwsze



ustawy – Prawo o Prokuraturze w projektowanym brzmieniu). Staje się to w pełni zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że prowadzący postępowanie przygotowawcze jest najlepiej zorientowany w realiach danej sprawy i z tego względu najbardziej kompetentny do weryfikacji przesłanek ujawnienia informacji organom władzy publicznej, a więc do oceny, czy informacje mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego rozumowania. Przewidziane w projekcie odchylenie od przedstawionego wyżej wymogu uzyskania zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze miałyby dotyczyć szczególnie uzasadnionych przypadków i być podyktowane interesem publicznym (art. 12 § 3 zd. drugie ustawy – Prawo o Prokuraturze w projektowanym brzmieniu). Ze względu na nieostrość wskazanych kryteriów, warunkujących ujawnienie informacji przez Prokuratora Generalnego lub kierownika jednostki organizacyjnej bez zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze, należałoby rozważyć w toku dalszych prac legislacyjnych wprowadzenie dodatkowego wymagania w postaci pisemnego uzasadnienia przypadków ujawnienia informacji bez tej zgody. Wolno sądzić, że ten formalny wymóg mógłby w wymiarze praktycznym realnie oddziaływać w sposób powściągający na wykorzystanie uprawnienia do udzielenia informacji bez zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Odpowiadałby jednocześnie formie pisemnej, jakiej musi odpowiadać zgoda na udzielenie informacji, pochodząca od wskazanego na końcu organu prokuratorskiego.

9. Zmiany przepisów dotyczących powołania na stanowisko prokuratora. W kategorii „powrotu do normalności” należy rozpatrywać projektowane zmiany przepisów dotyczących powołania na stanowiska prokuratorskie w Prokuraturze Krajowej, w prokuraturze regionalnej lub w prokuraturze okręgowej, przewidujące uchylenie możliwości powołania na takie stanowiska z pominięciem wymagań dotyczących stażu niezbędnego do zajmowania takiego stanowiska, określonych obecnie w art. 76 § 1-3 ustawy – Prawo o Prokuraturze (proponowane uchylenie art. 76 § 5 powołanej ustawy, przewidziane w art. 1 pkt 39c projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o Prokuraturze). Ich pozytywna ocena wydaje się oczywista, jeżeli weźmie się pod uwagę, że opisana możliwość była przez ostatnie lata funkcjonowania prokuratury wykorzystywana do „wynagradzania” prokuratorów, którzy wykazywali lojalność i uległość wobec władzy wykonawczej i określonej opcji politycznej. Równie pozytywnie, zasadniczo z tych samych względów, należy ocenić propozycję wyeliminowania możliwości powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie w prokuraturze rejonowej bez przeprowadzenia procedury konkursowej (przepis art. 80 § 1 ustawy – Prawo o Prokuraturze w



projektowanym brzmieniu). Mając na względzie podniesione uwagi, w związku z nadużywaniem wskazanych, wyjątkowych rozwiązań prawnych, należałoby oczekiwać, przynajmniej w zakresie dotyczącym powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie wprowadzenia rozwiązania prawnego przewidującego obligatoryjną weryfikację zasadności takich powołań, zwłaszcza zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku uzasadniającego odstępianie od procedury konkursowej.

10. Zmiany w zakresie wynagrodzenia prokuratorów. Są one przewidziane w zasadniczej części opiniowanego projektu ustawy i dotyczą dodatków specjalnych oraz w ramach przepisów przejściowych, w których odnoszą się do zmiany (zmniejszenia) wynagrodzenia prokuratorów Prokuratury Krajowej ze względu na przeniesienie na inne (niższe) stanowisko służbowe. W pierwszym przypadku polegają na uchyleniu przepisów przewidujących możliwość dyskrecjonalnego przyznania przez Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego dodatków specjalnych w kwocie nieprzekraczającej 40 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, które stanowiły składnik wynagrodzenia prokuratorów delegowanych do Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Dodatki takie mogły być również przyznawane prokuratorom Prokuratury Krajowej. W wymiarze praktycznym w związku z przyznawaniem dodatków specjalnych w ostatnich latach funkcjonowania prokuratury można było odnieść wrażenie, że nie są one wynagrodzeniem za dodatkowe zadania wykonywane przez korzystających z nich prokuratorów, lecz służą wpływaniu w płaszczyźnie ekonomicznej na prokuratorów oraz zdobywaniu w ten sposób lojalności wobec władzy wykonawczej i stojącej za nią opcji politycznej. Wynikało to z upowszechnienia tych dodatków w odniesieniu do osób delegowanych, mimo że z racji samej delegacji do Prokuratury Krajowej prokuratorzy prokuratur rejonowych, okręgowych czy regionalnych otrzymywali dodatek funkcyjny. W związku z tymi spostrzeżeniami należy przychylić się w pełni do propozycji uchylenia możliwości przyznawania dodatków specjalnych z tytułu delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz Prokuratury Generalnej (zmiana art. 111 ustawy – Prawo o Prokuraturze przewidziana w art. 1 pkt 58 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o Prokuraturze). W analogiczny sposób należy odnieść się do propozycji ukształtowania wynagrodzenia prokuratorów Prokuratury Krajowej, którzy w wyniku zmian wprowadzonych w drodze projektowanych zmian nie zostaliby powołani na stanowisko prokuratorów Prokuratury Generalnej, w sposób adekwatny do miejsca służbowego, do którego nastąpiłoby ich przeniesienie (art. 44 ust. 7 projektu ustawy o zmianie



ustawy – Prawo o Prokuraturze). Za takim rozwiązaniem przemawiają względy sprawiedliwości społecznej, dające podstawę do stwierdzenia, że prokuratorzy przeniesieni z Prokuratury Krajowej na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, w konsekwencji łączącej się z tym zmiany zakresu ich obowiązków i zazwyczaj także odpowiedzialności, powinni otrzymywać wynagrodzenie odpowiadające tej zmianie, a nie wynagrodzenie na poziomie związanym z realizacją zadań istniejącej Prokuratury Krajowej, których już nie będą wykonywali.

11. Inne zmiany. Poza poddanymi powyżej bliższej analizie zmianami normatywnymi opiniowany projekt przewiduje szereg wynikających z nich propozycji zmian, które w zakresie odnoszącym się do innych ustaw niż ustawa – Prawo o Prokuraturze mają głównie charakter dostosowawczy i są konsekwencją projektowanych przeobrażeń w ramach ustroju i struktury organizacyjnej prokuratury, w szczególności rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz likwidacji Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej (art. 40 opiniowanego projektu ustawy). Zmiany tego typu nie nasuwają zastrzeżeń. Końcową część analizowanego projektu zajmują głównie przepisy przejściowe, które odnoszą się w zasadzie do ustawy – Prawo o Prokuraturze, a zawierają rozwiązania normatywne przewidujące pewne odmienności w zakresie trybu powołania Prokuratora Generalnego, wynikające w sposób naturalny z faktu, że wyboru tego należy dokonać po raz pierwszy w rezultacie proponowanego zerwania unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, m.in. w warunkach, w których nie została jeszcze wybrana Krajowa Rada Prokuratury, a działa Krajowa Rada Prokuratorów przy Ministrze Sprawiedliwości. Dalsze przepisy przejściowe dotyczą w istocie uregulowania bezpośrednich następstw wyboru Prokuratora Generalnego, zniesienia Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej, zniesienia Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz utworzenia Krajowej Rady Prokuratury. Wśród tych przepisów, które *in genere* należy ocenić pozytywnie, na wyróżnienie zasługują propozycje normatywne dotyczące przeniesienia obecnych prokuratorów Prokuratury Krajowej, którzy nie zostaną powołani na stanowiska prokuratorów Prokuratury Generalnej, na inne stanowisko i miejsce służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, ponieważ można przypuszczać, że przeniesienia te wzbudzą najwięcej kontrowersji i mogą spotkać się z krytyką w przestrzeni publicznej. Projektodawca zdaje się mieć tego świadomość, ponieważ w art. 44 ust. 3 opiniowanego projektu przewiduje weryfikowalne kryteria, którymi byłby zobowiązany kierować się



Prokurator Generalny przy podejmowaniu decyzji w kwestii przeniesienia obecnych prokuratorów Prokuratury Krajowej na inne stanowiska w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Dodatkowo proponuje uregulowanie w sposób autonomiczny prawa prokuratora do odwołania do sądu w sprawie przeniesienia (art. 44 ust. 9 opiniowanego projektu). Wolno sądzić, że przedstawione rozwiązania powinny pozwolić Prokuratorowi Generalnemu uniknąć zarzutów podejmowania decyzji w kwestii przeniesienia w oparciu o pozamerytoryczne przesłanki, np. ze względów politycznych, zaś w przypadku ich podniesienia na przeprowadzenie jej bezstronnej weryfikacji przez niezawisły sąd.

Podsumowanie

W obliczu mankamentów modelu prokuratury zakładającego unię personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, które ujawniły się w sposób jaskrawy w latach 2016-2023 w postaci licznych przejawów skażonego politycznie ręcznego sterowania prokuraturą i prokuratorami z pozycji władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), w konkluzji należy ponownie wyrazić afirmację dla odmiennego rozwiązania modelowego, przewidzianego w opiniowanym projekcie, opartego na założeniu rozdzielenia wskazanych funkcji. Stanowi ono fundament niezależności Prokuratora Generalnego, bez którego nie sposób dzisiaj myśleć o zagwarantowaniu prawidłowego działania prokuratury, odpowiadającego standardom praworządności. Na ile jest to fundament mocy, o tym decyduje tryb wyboru Prokuratora Generalnego. Zaproponowane w tym względzie rozwiązanie normatywne, z przedstawionych w opinii powodów, nie jest w pełni satysfakcjonujące. Należałoby, chcąc uniknąć w przyszłości zagrożeń dla praworządności, zmierzać w stronę rozwiązania, które zakładałoby szeroko zakreślony kompromis polityczny, jeśli chodzi o powołanie Prokuratora Generalnego, wykraczający ponad bezwzględną większość w Sejmie i w sposób naturalny wiodący do tego, że w trybie powołania liczyłyby się głównie kompetencje, a nie sympatie polityczne. Równocześnie, obok Prokuratora Generalnego, trzeba by zadbać na gruncie normatywnym o niezależność prokuratorów w konkretnych sprawach. Tego oczekiwania analizowany projekt nie spełnia i można to uznać za jego słabość. Poza tymi zasadniczymi kwestiami, ściśle związanymi z niezależnością prokuratury i prokuratorów, można stwierdzić, że proponowane zmiany normatywne zmierzają jednoznacznie do „naprawy prokuratury”, natomiast warto byłoby nad niektórymi z nich się



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

ponownie pochylić w toku dalszych prac legislacyjnych, biorąc być może pod uwagę poczynione w ramach opinii refleksje i podniesione zastrzeżenia lub uwagi.

Opracował: r. pr. dr hab. prof. UŚ Jarosław Zagrodnik