



Projekt z dnia 18 stycznia 2024 r.

**Założenia nowelizacji ustawy – Prawo o prokuraturze
(rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora
Generalnego)**

1. Cel założeń

Celem założeń jest określenie podstawowych kierunków zmian legislacyjnych służących odbudowie niezależnej, dobrze zorganizowanej prokuratury.

Niezależna prokuratura to organ państwowy, działający w powierzonych mu przez ustawy sferze w sposób przede wszystkim niezależny od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, czyli niewykonujący poleceń tych władz, nieulegający też naciskom opinii publicznej i mediom ją kształtujących, co wszak nie oznacza, że niereagujący na doniesienia „czwartej władzy”.

Warunkiem *sine qua non* niezależnej prokuratury jest rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Niezależność od władzy wykonawczej ma służyć efektywnej kontroli sytuacji związanych z naruszaniem prawa przez rządzących. Bez takiej niezależności prokuratura jest narzędziem w rękach rządu, a więc służy jego celom i może być wykorzystywana w walce z przeciwnikami politycznymi, zapewniając jednocześnie bezkarność władzy politycznej. Dlatego też rozdzielenie powinno zostać zrealizowane z całą konsekwencją, a także z pełnym przekonaniem oddawać istotę niezależności. Nie można traktować tej zasady instrumentalnie i pozorować odrębności z jednoczesnym ukrytym

dążeniem do utrzymania pewnych form kontroli i wpływu na realizację zadań.

2. Aktualny stan prawny i faktyczny – synteza

Z dniem 4 marca 2016 roku weszło w życie nowe Prawo o prokuraturze uchwalone w dniu 28 stycznia 2016 roku. Był to krok wstecz w budowaniu prokuratury w Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem prowadził on faktycznie do likwidacji niezależności w prokuraturze, podważając w ten sposób jej ustrojowe znaczenie. Przywołano najgorsze wzorce organizacji prokuratury pozwalające na wykorzystanie jej do realizacji interesów politycznych. W tym aspekcie kluczowe znaczenie miała ponowna unifikacja urzędu Prokuratora Generalnego i funkcji Ministra Sprawiedliwości, eliminująca w zasadzie niezależność zewnętrzną.

Prokurator Generalny i polityk w jednej osobie (członek Rady Ministrów) kieruje zatem prokuraturą wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia (art. 13 § 1 UPoP), w tym polecenia co do treści czynności procesowych (art. 7 § 1 i 2 UPoP). Nadto Prokurator Generalny może w sposób dowolny przedstawiać innym organom władzy oraz mediom informacje o działalności prokuratury i każdym konkretnym postępowaniu. Może zapoznawać się z prowadzonymi postępowaniami, uzyskiwać informacje o zamierzeniach prokuratorów, a także wpływać na ich konkretne decyzje merytoryczne z rozstrzygnięciami procesowymi łącznie. Iluzję instytucjonalnej niezależności prokuratury miało sprawiać utworzenie funkcji Prokuratora Krajowego jako jednego z zastępców Prokuratora Generalnego, który jako fachowiec miał stanowić swoistą barierę przed politycznymi zakusami polityków. Było to rozwiązanie iluzoryczne, a po wejściu w życie przepisów „petryfikujących” prokuraturę ów element niezależności prokuratora

stał się czynnikiem nadzwyczaj negatywnym. Prokurator Krajowy posiada szereg kompetencji w sferze kierowania prokuraturą (art. 13 § 1 UPoP), które nie tylko nie tworzą załączków niezależności, ale ustawiają prokuraturę po jednej ze stron sporu.

Prokurator Generalny także dysponuje dodatkowo całą gamą uprawnień o charakterze organizacyjno-kadrowo-dyscyplinarnym. Może w sposób dowolny powoływać i odwoływać osoby z funkcji w prokuraturze, z wyjątkiem swoich zastępców, gdzie ograniczone kompetencje posiadają Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów (art. 14 § 1 UPoP), powołuje prokuratorów (art. 74 § 1 UPoP), arbitralnie decyduje o awansach i delegacjach prokuratorów (art. 106 UPoP). Posiada także niezwykle szerokie kompetencje w zakresie odnoszącym się do inicjowania postępowań dyscyplinarnych, a także nadzoru nad nimi.

3. Nowe ustrojowe umocowanie Prokuratora Generalnego

Aby zapewnić niezależność instytucjonalną od władzy wykonawczej, należy rozdzielić funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, a także wprowadzić do prawodawstwa mechanizm powoływania Prokuratora Generalnego przez instytucje niepowiązane ustrojowo z egzekutywą.

Jako właściwe rozwiązanie w tym zakresie jawi się powoływanie Prokuratora Generalnego przez Sejm za zgodą Senatu. Mechanizm ten jest znany polskiemu ustrojowi i służy zapewnieniu wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. organu, któremu Konstytucja zapewnia niezawisłość i niezależność od innych organów państwowych.

Zasadne jest wskazanie, że Sejm powołuje Prokuratora Generalnego bezwzględną większością głosów na 6 letnią kadencję.

Konieczność wzmocnienia niezależnej od czynników politycznych pozycji Prokuratora Generalnego uzasadnia przyjęcie braku możliwości powtórzenia kadencji. Po zakończeniu kadencji Prokurator Generalny może przejść w stan spoczynku niezależnie od osiągniętego wieku.

Pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych, nie więcej niż dwóch, będzie powoływał i odwoływał Prokurator Generalny, spośród prokuratorów, po zasięgnięciu w przyszłości opinii Krajowej Rady Prokuratorów. Zastępcą Prokuratora Generalnego do spraw wojskowych będzie powoływał i odwoływał Prokurator Generalny po uzyskaniu opinii Ministra Obrony Narodowej, spośród prokuratorów będących oficerami wojska w służbie czynnej albo oficerami rezerwy.

Regulacja powinna wskazywać podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów. Do podmiotów tych należy zaliczyć:

- 1) grupę 35 posłów;
- 2) grupę 15 senatorów;
- 3) grupę 60 prokuratorów w stanie czynnym;
- 4) organy samorządu prokuratorowskiego (oczywiście docelowo, bo obecnie w ustawie POP nie istnieje samorząd),
- 5) organizacje pozarządowe, których głównym przedmiotem działania jest ochrona praw człowieka lub obrona praworządności,
- 6) rady instytutów nauk prawnych.

Powyższy katalog z jednej strony ogranicza wpływ administracji rządowej na proces wyboru Prokuratora Generalnego, z drugiej – otwiera go na środowisko zawodowe prokuratorów, a także na środowiska obywatelskie.

Kandydatury zgłasza się Marszałkowi Sejmu. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów określi uchwała Sejmu.

Niezwykle istotnym elementem procesu wyborczego będzie obligatoryjne wysłuchanie publiczne kandydatów. W tym zakresie zasadne wydaje się przeprowadzenie wysłuchania przed właściwą komisją sejmową (najlepiej sejmową komisję sprawiedliwości i praw człowieka), jako że organem właściwym do dokonywania wyboru będzie Sejm (Senat będzie wyrażał zgodę na wybór). Trzeba przy tym zaznaczyć, że docelowo zadania związane z przyjmowaniem zgłoszeń i przeprowadzaniem postępowania konkursowego z obligatoryjnym wysłuchaniem publicznym powinna przejąć przywrócona Krajowa Rada Prokuratury. Transparentność, konkurencyjność i obiektywne kryteria to realizacja standardów Rady Europy, jak również budowanie prokuratury profesjonalnej, opartej na zasadach demokratycznego państwa prawa i wartościach unijnych.

4. Wymogi kwalifikacyjne do powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego

W celu zagwarantowania najwyższych kwalifikacji zawodowych, intelektualnych i moralnych przewiduje się, że stanowisko Prokuratora Generalnego będzie mogło być zajmowane tylko przez prokuratora w stanie czynnym. Jest to uzasadnione charakterem tego stanowiska i koniecznością zapewnienia jego obsady przez osoby doskonale znające specyfikę prokuratury i pragmatykę zawodową prokuratorów. Dlatego też na stanowisko Prokuratora Generalnego może być powołany prokurator w stanie czynnym, z co najmniej 20-letnim nieprzerwanym stażem na stanowisku prokuratora w stanie czynnym, który w ciągu 10 lat bezpośrednio przed zgłoszeniem kandydatury do objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego nie wykonywał innego zawodu.

5. Niepołączalność (*incompatibilitas*) stanowiska Prokuratora Generalnego

Zakłada się wprowadzenie regulacji, w myśl której Prokurator Generalny nie może pozostawać w innym stosunku służbowym, stosunku pracy, zajmować innego stanowiska, ani wykonywać innych zajęć zarobkowych. Z chwilą powołania prokuratora dodatkowo zatrudnionego na stanowisku naukowo-dydaktycznym albo naukowym na stanowisko Prokuratora Generalnego albo jego zastępcy, winien on uzyskać w placówce naukowej albo naukowo-dydaktycznej urlop bezpłatny na czas sprawowania tej funkcji.

Ponadto Prokurator Generalny nie będzie mógł należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu i niezależnością prokuratury.

6. Immunitet Prokuratora Generalnego

Przewiduje się, że Prokurator Generalny nie będzie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, zatrzymany ani tymczasowo aresztowany bez uprzedniej zgody Sejmu. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do czasu wydania zezwolenia na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej wolno przedsięwziąć tylko czynności niecierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie Marszałka Sejmu, który do czasu rozstrzygnięcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej albo łącznego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i tymczasowe aresztowanie może polecić niezwłoczne zwolnienie Prokuratora Generalnego zatrzymanego na gorącym uczynku.

Z wnioskiem o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej będzie mógł wystąpić Minister Sprawiedliwości (po przywróceniu Krajowej Rady Prokuratury również ona będzie miała tę kompetencję).

7. Przesłanki uzasadniające odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego

Przewiduje się istnienie przesłanek, umożliwiających odwołanie Prokuratora Generalnego przez Sejm przed upływem jego kadencji. Będzie to możliwe, gdy Prokurator Generalny:

- 1) zrzekł się funkcji Prokuratora Generalnego;
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, co zostało stwierdzone orzeczeniem lekarskim;
- 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
- 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 5) został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną;

Poza przypadkiem zrzeczenia się funkcji Prokuratora Generalnego, wnioski o odwołanie Prokuratora Generalnego będą mogli złożyć:

- 1) grupa 35 posłów;
- 2) grupa 15 senatorów.

Zakłada się, że Sejm będzie mógł odwołać Prokuratora Generalnego większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

8. Obowiązki sprawozdawcze Prokuratora Generalnego wobec innych organów państwa

Zakłada się, że Prokurator Generalny corocznie będzie przedstawiać Sejmowi i Senatowi sprawozdanie roczne z działalności prokuratury. Powyższe sprawozdanie będzie również przesyłane Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Krajowej Radzie Prokuratury. Powyższe organy będą mogły

przedstawić pisemne stanowisko do sprawozdania Prokuratora Generalnego. Sprawozdanie oraz stanowiska, będą miały charakter jawny i będą publikowane w biuletynie Prokuratora Generalnego oraz na stronie internetowej Biura Prokuratora Generalnego.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz inne organy konstytucyjne w zakresie swojej działalności, będą mogły w każdym czasie złożyć do Prokuratora Generalnego uzasadniony pisemny wniosek o przedstawienie informacji dotyczącej określonego aspektu działalności prokuratury, przy czym żądanie to nie może dotyczyć przedstawienia informacji o konkretnym postępowaniu. Ponadto Prokurator Generalny będzie uprawniony jest do przedstawienia Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych informacji o postępowaniach przygotowawczych, mających bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa Państwa, po uzyskaniu pisemnego stanowiska w tym przedmiocie prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze kierując się dobrem i koniecznością zapewnienia sprawności prowadzonego postępowania.

9. Współpraca Prokuratora Generalnego z organami administracji publicznej, samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi.

Prokurator Generalny współpracuje z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami społecznymi, w tym stowarzyszeniami i związkami zawodowymi w zakresie propagowania praworządności, zasad demokratycznego państwa prawa, uczestnicząc we wspólnych inicjatywach o charakterze edukacyjnym, naukowym, opiniotwórczym lub analitycznym. Prokuratorowi Generalnemu będzie przysługiwało

prawo opiniowania projektów aktów normatywnych związanych z funkcjonowaniem i zakresem działalności prokuratury oraz szeroko pojętym prawem karnym. Będzie mógł również wystąpić do Prezydenta RP lub Marszałka Senatu RP z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie związanym z organizacyjnym i prawnym funkcjonowaniem prokuratury.

10. Inne gwarancje niezależności prokuratury

Proponuje się wprowadzenie autonomii budżetowej prokuratury. Oznacza to, że projekt budżetu prokuratury Prokurator Generalny będzie przedstawiał Ministrowi Finansów, który włączy go do projektu budżetu państwa (art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).