



## Opinia

### Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury

#### o projekcie ustawy z dnia 29 kwietnia 2024 r.

#### o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw

W dniu 29 kwietnia 2024 r. Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury („Komisja”) został przedłożony w celu zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, koncentrujący się na rozdziale funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego („Projekt”). Po zapoznaniu się z treścią tego Projektu Komisja przyjęła następujące stanowisko.

1. Komisja jednomyślnie popiera przyjęte w Projekcie założenie wskazujące na konieczność przeprowadzenia rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

2. W ocenie Komisji rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości stwarza możliwość uniezależnienia prokuratury od zewnętrznych wpływów, mogących negatywnie, zwłaszcza przez pozaprawne naciski innych władz państwowych, oddziaływać na wykonywanie przez prokuratorów zadań w zakresie strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw. Komisja dostrzega, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r., poz. 1360 ze zm.) odeszła od koncepcji zmierzającej do ustanowienia prokuratury jako organu niezależnego

i samodzielnego poprzez włączenie prokuratury w struktury władzy wykonawczej, co wynikało z połączenia funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości. Komisja ocenia krytycznie przyjęte dotychczas rozwiązania i praktykę ich stosowania. Konieczne jest odstępnie od nich i opracowanie nowej ustawy określającej status prokuratury w sposób realizujący standardy demokratycznego państwa prawa.

**3.** W związku z powierzeniem Komisji zadań związanych z przygotowaniem założeń i ogólnych kierunków zmian w przepisach prawa dotyczących m.in. ustroju prokuratury oraz opracowania projektu aktu normatywnego o podstawowym znaczeniu dla tego ustroju, Komisja podjęła decyzję o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem nowej ustawy, która w sposób kompleksowy oraz spójny ureguluje strukturę i poszczególne zasady funkcjonowania nowoczesnej Prokuratury RP. Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości stanowi podstawowy, jednakże nie jedyny, element, który jest konieczny do zapewnienia nowoczesnej organizacji prokuratury oraz możliwości zagwarantowania jej działania w sposób w pełni niezależny.

**4.** Z tego powodu Komisja postrzega przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości i przedłożony do zaopiniowania Projekt jako rozwiązanie przejściowe, które zgodnie z przedstawionymi założeniami ma mieć charakter doraźny i fragmentaryczny. W przypadku przekazania Projektu do dalszych prac legislacyjnych, ostateczny kształt rozwiązań musi uwzględniać okoliczność ich tymczasowego charakteru. Proponowane regulacje mają wąsko określony cel w postaci niezwłocznego rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Komisja stoi zatem na stanowisku, że przedmiot nowelizacji powinien zostać ograniczony do niezbędnego minimum i nie wykraczać poza zakres związany ze zmianą pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego. Jednocześnie Komisja dostrzega, że zmiany proponowane w projekcie odnoszą się do obecnie obowiązującej ustawy Prawo o prokuraturze, zawierającej liczne mankamenty, które nie mogą zostać w pełni skorygowane w ramach nowelizację

ograniczonej pod względem przedmiotowym. Jedynie nowa ustawa określająca ustrój i funkcjonowanie prokuratury jest w stanie wyeliminować dysfunkcyjność obecnej regulacji. Z tych przyczyn uwagi szczegółowe Komisja postanowiła ograniczyć do zawartych w Projekcie rozwiązań dotyczących rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

5. Komisja przyjęła następujące uwagi szczegółowe do rozwiązań zawartych w Projekcie:

- a) Celowe jest zwiększenie reprezentatywności podmiotów pochodzących z kręgu władzy ustawodawczej uprawnionych do zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego. Zastrzeżenia budzi wskazanie w art. 13b § 3 ust. 1 grupy zaledwie 35 posłów oraz analogicznie w art. 13b § 3 ust. 2 grupy zaledwie 15 senatorów jako podmiotów uprawnionych do wskazywania kandydatów na Prokuratora Generalnego. W ocenie Komisji, jest to liczba w obu przypadkach zbyt niska i, nie przesądzając ostatecznie o właściwej liczbie parlamentarzystów uprawnionych do dokonania takiego zgłoszenia, postulować należy jej istotne zwiększenie, tak aby zapewniała ona szersze poparcie dla zgłaszanych kandydatów dążąc do uzyskania konsensusu w grupie zgłaszających.
- b) Komisja dostrzega także potrzebę zwiększenia reprezentatywności uprawnionych do zgłaszania kandydatów podmiotów pochodzących z prokuratury. Przepis art. 13b § 3 ust. 3, zgodnie z którym Krajowa Rada Prokuratury wskazuje kandydatów na Prokuratora Generalnego, spośród osób, które uzyskały poparcie „co najmniej 60 prokuratorów w stanie czynnym” powinien zatem zostać doprecyzowywany w taki sposób, aby zapewnić, że każdy z prokuratorów może poprzeć tylko jednego kandydata lub jedną kandydatkę. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć sytuacji zgłaszania wielu kandydatów przez niewielką liczbę prokuratorów, a tym samym osłabiać reprezentatywność dokonanego zgłoszenia.

- c) Konieczne jest zwiększenie ustrojowych gwarancji dokonania wyboru Prokuratora Generalnego w warunkach konsensusu między Sejmem i Senatem jako organami uczestniczącymi w tej procedurze. Z tej perspektywy szczególnie poważne wątpliwości nasuwa zaproponowana procedura ponownego wyboru na stanowisko Prokuratora Generalnego, w wypadku, gdy nie uzyskano zgody na jego powołanie przez Senat. Przepis art. 13b § 18 stanowi, że „jeżeli Senat nie wyrazi zgody na powołanie Prokuratora Generalnego, Sejm może powołać na to stanowisko inną osobę, spośród już wyłonionych kandydatów”. Komisja nie znajduje uzasadnienia, dla którego brak zgody Senatu miałby modyfikować tryb wyłaniania Prokuratora Generalnego i przenosić kompetencję do jego powołania wyłącznie na Sejm. Postulować należy więc wykreślenie § 18 z art. 13b, tak aby każdorazowo powołanie Prokuratora Generalnego dokonywane było przez Sejm za zgodą Senatu, a brak takiej zgody w konsekwencji prowadził do przeprowadzenia nowego postępowania w przedmiocie wyboru, włącznie etapem ponownego zgłaszania kandydatów.
- d) Komisja dostrzega potrzebę dostosowania wymagań stawianych kandydatkom oraz kandydatom na stanowisko Prokuratora Generalnego. Ukształtowanie przesłanki stażu na stanowisku prokuratora lub sędziego obejmująca w projekcie aż 20 lat art. 13c ust. 2) nie jest współmierna do zakładanego celu w postaci wyłonienia kandydatów legitymujących się właściwym przygotowaniem merytorycznym i odpowiednio długim doświadczeniem zawodowym. Komisja stoi na stanowisku, że okres łącznie 15 lat stażu powinien zostać uznany za wystarczający, przy jednoczesnym zachowaniu wymogu 10-letniego stażu na stanowisku prokuratora bezpośrednio poprzedzający dzień zgłoszenia kandydatury na stanowisko Prokuratora Generalnego wynikającego z art. 13c ust. 3 projektu. Biorąc pod uwagę, że wymagany staż poprzedzony jest każdorazowo studiami prawniczymi, okresem aplikacji oraz asesury prokuratorskiej (bądź

okresem zdobywania doświadczenia w innym zawodzie prawniczym), nie zachodzi potrzeba ograniczania grona potencjalnych kandydatów i kandydatek poprzez wprowadzenie wymogu aż 20-letniego stażu. Jednocześnie w ocenie Komisji należy podkreślić, że poza wszelkimi wątpliwościami powinno pozostać, że do stażu pracy, o którym mowa w omawianych przepisach zalicza się także okres przebywania na urlopach związanych z rodzicielstwem.

- e) Wśród regulacji dotyczących powołania Prokuratora Generalnego Komisja dostrzega potrzebę dookreślenia w art. 13d, dotyczącym składania ślubowania przez Prokuratora Generalnego terminu jego złożenia, w taki sposób, aby było ono składane ono przed Sejmem na najbliższym posiedzeniu, zwołanym bezpośrednio po powołaniu na stanowisko Prokuratora Generalnego. Taka regulacja zapobiegłaby próbom odmowy przyjęcia ślubowania, którego następstwem byłoby utrudnienie nowo wybranemu Prokuratorowi Generalnemu sprawnego przystąpienia do wykonywania jej lub jego obowiązków.
- f) Celowe jest doprecyzowanie regulacji dotyczących przesłanek i procedury odwołania Prokuratora Generalnego.

Po pierwsze, rozważenia wymaga, czy przesłanki odwołania Prokuratora Generalnego wskazane w art. 13l § 1, mające charakter formalny, nie wymagają podzielenia ich na przesłanki, których skutki zachodzą z mocy prawa, np. w przypadku zrzeczenia się stanowiska Prokuratora Generalnego (ust. 1) czy trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, gdy zostało to stwierdzone orzeczeniem lekarskim (ust. 2) oraz na przesłanki, których skutek wymaga wydania decyzji uprawnionego organu.

Po drugie, odwołanie Prokuratora Generalnego mające charakter obligatoryjny, powinno obejmować kary dyscyplinarne o znacznym stopniu społecznej szkodliwości, poczynając od nagany aż do wydalenia ze służby prokuratorskiej włącznie (art. 142 § 1 ust. 2-5). W konsekwencji

zapropnować należy takie brzmienie przepisu art. 13l § 1 ust. 5, które stanowi, że Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, jeżeli „został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną wskazaną w art. 142 § 1 ust. 2-5 ustawy Prawo o prokuraturze”. Jednocześnie w ocenie Komisji skazanie na karę dyscyplinarną upomnienia będzie mogło w określonych sytuacjach zostać zakwalifikowane jako przypadek „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu” określony w art. 13l § 2 Projektu. Alternatywnie Komisja poddaje pod rozagę wprowadzenie fakultatywnego trybu odwołania Prokuratora Generalnego, który stosowany byłby w wypadku skazania za karę dyscyplinarną upomnienia.

Po trzecie, aprobując co do zasady, że w przypadku sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu przez Prokuratora Generalnego podjęcie uchwały w sprawie jego odwołania powinno następować w Sejmie kwalifikowaną większością głosów (art. 13l § 5), Komisja proponuje, aby decyzja ta zapadała za zgodą Senatu. Propozycja ta uzasadniona jest koniecznością zachowania symetrii pomiędzy trybem powołania i odwołania Prokuratora Generalnego, ale także nieostrym i ocennym charakterem przesłanki „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu”, co wymaga zachowania odpowiedniej rozwagi i powściągliwości przy podejmowaniu decyzji o odwołaniu Prokuratora Generalnego. Włączenie Senatu w tą procedurę pozwoli zrealizować ten cel, a jednocześnie zwiększy ustrojowe gwarancje niezależności Prokuratora Generalnego. Takie rozwiązanie podkreśli znaczenie osiągnięcia konsensusu między Sejmem i Senatem nie tylko przy powoływaniu, lecz także odwoływaniu Prokuratora Generalnego.

- g) Mając na uwadze zakładany fragmentaryczny charakter nowelizacji, której celem jest rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, ponownej oceny wymaga celowość ustanowienia i uregulowania w Projekcie Rady Społecznej przy Prokuratorze Generalnym (art. 13r). W ocenie Komisji, Rada Społeczna nie stanowi koniecznego elementu ustrojowego w procesie rozdzielania funkcji Prokuratora

Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Wprowadzenie tego organu do struktury Prokuratury Generalnej nie jest warunkiem koniecznym realizacji głównego celu Projektu i powinno stanowić przedmiot dalszych analiz w toku prac nad projektem kompleksowej ustawy o Prawo o prokuraturze.

- h) Ubocznie wobec poczynionych uwag, Komisja dostrzega potrzebę wprowadzenia zmian w art. 44 ust. 2 przez doprecyzowanie – ze względów humanitarnych – że przeniesienie dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Krajowej, którzy nie zostaną powołani na stanowiska prokuratorów Prokuratury Generalnej, na inne stanowisko i miejsce służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury następuje z uwzględnieniem nie tylko przesłanek już ujętych w art. 44, lecz także miejsca zamieszkania danego prokuratora (stosownie do jego oświadczenia).

**6.** Przedstawione uwagi szczegółowe odnoszą się do rozwiązań Projektu dotyczących rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości jako kwestii fundamentalnej z punktu widzenia ustrojowego. Zagadnienia wykraczające poza tę materię nie są przedmiotem niniejszej opinii. Biorąc pod uwagę, że zagadnienia objęte Projektem należą do zakresu prac nad kompleksowym projektem ustawy dotyczącej ustroju Prokuratury, Komisja pragnie podkreślić, że opiniowane propozycje regulacji nie będą wiążące w toku dalszych prac projektowych nad nową ustawą i w każdym przypadku zostaną poddane samodzielnej ocenie.

**7.** Konkludując, Komisja pozytywnie opiniuje zawartą w Projekcie koncepcję rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie Komisja opowiada się za ograniczeniem materii nowelizacji wyłącznie do kwestii rozdziału funkcji, pozostawiając dalsze zagadnienia związane z ustrojowym statusem prokuratury do pracowania w przygotowywanym przez Komisję kompleksowym projekcie ustawy prawo o prokuraturze.