

---

**Warszawa, dnia 29 sierpnia 2024 r,**

**Opinia Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia do projektu ustawy o  
zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw  
autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości (projekt z dnia 25 czerwca 2024 r.)**

**Uwagi ogólne:**

Przedstawiony projekt ustawy zmieniającej ustawę z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze ma, ze swej istoty, wymiar regulacji tymczasowej, bowiem powszechną wiedzą jest, że Minister Sprawiedliwości powołał Komisję ds. reformy ustroju sądów powszechnych i prokuratury, której zadaniem jest wypracowanie projektów ustaw kompleksowo normujących strukturę, funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Analizując bowiem szczegółowo powyższe rozwiązania należy stwierdzić, że poza zakresem unormowania niniejszego projektu pozostały tak ważne kwestie ustroju prokuratury jak wewnętrzna struktura organizacyjna powszechnych jednostek prokuratury, statusu prokuratora, regulacji odnoszących się do modelu nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym oraz wielu innych istotnych kwestii. Niewątpliwie uwzględniając praktykę ostatnich lat, nowego spojrzenia i unormowania wymagają takie obszary organizacyjne jak zakres kompetencyjny prokuratora (status, prawa i obowiązki) w tym regulacja instytucji niezależności prokuratora, kwestia ocen okresowych prokuratorów, reformy postępowania dyscyplinarnego oraz kilka innych istotnych obszarów. Siłą rzeczy zatem niżej przedstawione uwagi będą w zasadzie wyłącznie ujmowały tę perspektywę jako punkt wyjścia, odnosząc się do zawartych w projekcie regulacji i nie podnosząc potrzeby

dokonania innych, aniżeli zaproponowane, zmian czy wprowadzenia nowych regulacji w chwili obecnej.

**Uwagi szczegółowe:**

Projektowane brzmienie art. 1 § 1-3 ustawy – Prawo o prokuraturze zawiera fundamentalną, zasługującą na jednoznacznie pozytywną ocenę regulację związaną z instytucjonalnym rozdzieleniem funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz ustaleniem, że Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Należy stwierdzić, że ucieleśnienie znalazł zasadniczy postulat Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia jakim było rozdzielenie obu funkcji oraz wprowadzenie regulacji zapewniających niezależność instytucjonalną oraz budżetową Prokuratora Generalnego oraz instytucji prokuratury jako takiej. Podzielenia wymaga stanowisko projektodawcy, że komentowana zmiana stanowić będzie również realizację zasadniczego celu jakim jest ustanowienie niezależnej prokuratury, a wyrażać się będzie w wyłączeniu prokuratury ze sfery władzy wykonawczej i ustanowienie Prokuratora Generalnego jako samodzielnego organu państwa. Na aprobatę zasługuje również konkluzja, że takie rozwiązanie będzie służyło efektywnej kontroli władzy wykonawczej oraz przyczyni się do zapobieżenia wykorzystywania instytucji prokuratury do realizacji celów innych aniżeli wynika to z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy również wyrazić przekonanie, że takie ukształtowanie instytucji przyczyni się do realizacji standardów międzynarodowych w zakresie uregulowania niezależności prokuratury.

W konsekwencji powyższej propozycji w całym akcie – Prawo o prokuraturze dokonano zmiany nazewnictwa, tj. w miejscach gdzie dotychczas wskazywano „Prokuratora Krajowego” wprowadzono „Prokuratora Generalnego”. Zmiany te w wielu przypadkach mają charakter redakcyjny – dostosowujący, wobec czego w takich przypadkach nie będą one odrębnie komentowane.

Pozytywnie ocenić należy proponowane zmiany w art. 3 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, polegające na uzupełnieniu katalogu działań podejmowanych przez Prokuratora Generalnego, jego zastępców oraz poległych im prokuratorów o uzupełnienie

zakresu przedmiotowego współdziałania prokuratury z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi o obszary naruszeń innych aniżeli popełnianie przestępstw oraz upowszechniania idei praworządności, a także dodanie pkt 11a uzupełniającego zadania prokuratury o współdziałanie z Prokuraturą Europejską.

Wskazane powyżej zmiany w § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze należy uznać za uzasadnione. Jest oczywiste, że prokuratura jako organ ochrony prawa, którego zadaniem jest m. in. strzeżenie praworządności powinna – również w świetle praktyki ostatnich lat – mieć przyporządkowane zadanie polegające na krzewieniu idei przestrzegania prawa, stanowiące zadanie uzupełniające dla działań związanych z jej przestrzeganiem. Nadto, jako że polska prokuratura przystąpiła do Prokuratury Europejskiej za oczywiste należało uznać również wpisanie tego zakresu to podstawowych zadań prokuratury opisanych w unormowaniach prawnych regulujących jej funkcjonowanie.

Bardzo pozytywnie należy ocenić uregulowanie polegające na uchyleniu w art. 7 § 2a i 2b i to z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względów formalnych – zniesienie stanowiska Prokuratora Krajowego, oraz po drugie, niweluje (wspólnie z pozostałymi zmianami) błędną regulację, która czyniła z Prokuratora Krajowego centralną funkcję instytucji prokuratury, a Prokuratora Generalnego zmieniając w organ bez własnych i samodzielnych kompetencji. Rozwiązania te, wprowadzone przez ustawodawcę ustawą z 7 lipca 2023 r. (weszły w życie 28 września 2023 r.), budziły uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej związanej m. in. z pozbawieniem Prokuratora Generalnego jego uprawnień przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za funkcjonowanie instytucji prokuratury. Ich usunięcie przez projektodawcę stanowi jasny, zasługujący na aprobatę, wyraz negatywnej oceny tak wprowadzonej regulacji.

Propozycja dodania art. 10a ustawy – Prawo o prokuraturze, zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż reguluje zakres współpracy z Ministrem Sprawiedliwości (ograniczając zakres współpracy do spraw organizacji i funkcjonowania prokuratury), pozostawiając poza tą sferą wewnętrzny obszar kompetencyjny prokuratury, w tym zwłaszcza merytoryczny, dotyczący funkcjonowania prokuratury włącznie z prowadzeniem

i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych i udziałem w postępowaniach sądowych w sprawach karnych.

Proponowane zmiany art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze polegają na wyłączeniu możliwości przekazania informacji o działalności prokuratury, w tym z toczących się postępowań, innym podmiotom niż organom władzy publicznej (obecnie obowiązujące przepisy dają podstawę do przekazania takich informacji oprócz organom władzy publicznej również „innym osobom”). Tym samym sprecyzowano, że informacje takie mogą być udzielone wyłącznie podmiotom sprawującym władzę publiczną i, jak należy interpretować, wyłącznie w celu ich wykorzystania przez te organy do sprawowania władzy publicznej i jednocześnie – wyłącznie w przydzielonych im obszarach kompetencyjnych (§ 1). Kolejna projektowana zmiana polega na obowiązku uzyskania pisemnej zgody prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze – w przypadku konieczności przekazania przez przełożonych informacji z tegoż właśnie postępowania przygotowawczego. Przewidziano odstępstwo od tej zasady w szczególnie uzasadnionych przypadkach, uzasadnionych interesem publicznym. Tym samym, zgodnie z intencją projektodawcy, żaden inny powód nie mógłby dawać uzasadnienia dla udzielenia informacji z postępowania karnego (§ 3). Proponowane zmiany art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze uznać należy za słuszne.

Zmiana art. 13 ustawy – Prawo o prokuraturze polega na wskazaniu kompetencji Prokuratora Generalnego z uwzględnieniem zniesienia stanowiska i kompetencji Prokuratora Krajowego. Regulacja powyższa nie zmieniła pozycji naczelnego organu prokuratury, ma zatem charakter porządkujący. Z drugiej strony należy podkreślić, że projektowana norma prawna ma zasadnicze znaczenie dla prokuratury ustanawiając autonomiczny charakter instytucji i niezależny zakres kompetencyjny Prokuratora Generalnego.

Projektowane uchylenie art. 13a ustawy – Prawo o prokuraturze należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Z jednej strony stanowi normę porządkującą wobec zniesienia stanowiska Prokuratora Krajowego, z drugiej – usuwa z obszaru prawnego funkcjonowania

prokuratury wyjątek od powszechnie obowiązującej zasady kompetencyjnej. W myśl uchylanego przepisu Prokurator Generalny, mimo że był przełożonym wszystkich prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, nie miał uprawnienia do przejęcia sprawy do dalszego prowadzenia spraw przez nich prowadzonych i wykonywania w nich czynności. Norma ta, wprowadzona do porządku prawnego ustawą z 7 lipca ub. roku, która weszła w życie 28 września 2023r., była jedną z kilku, których faktycznym zadaniem było pozbawienie Prokuratora Generalnego uprawnienia do realizacji jego kompetencji jako naczelnego organu prokuratury.

Podsumowując zmiany proponowane w tym obszarze należy ocenić, że miały one na celu funkcjonalne i materialne rozdzielenie Prokuratora Generalnego i instytucji prokuratury od władzy wykonawczej i zabieg te uznać należy za udany w obecnym etapie planowanych zmian. Zasadnicze znaczenie ma oczywiście projektowane oddzielenie konstytucyjnego organu ministra właściwego do spraw wymiaru sprawiedliwości od funkcji Prokuratora Generalnego oraz ustanowienie nowych zasad jego wyboru. Omówione wyżej dodatkowe zmiany noszą cechy pomocniczych dla tego zasadniczego celu, ale również i wśród tych trudno dostrzec takie, którym można by przypisać jakiegokolwiek istotne wady. Dodać należy, że jednocześnie nie stwierdzono żadnych elementów wymagających uzupełnienia niezbędnych dla uzyskania celu założonego w projekcie i wyrażonego w uzasadnieniu.

Projektowane przepisy art. 13b-13r ustawy – Prawo o prokuraturze stanowiącą w istocie główny przedmiot zmian projektowanej ustawy, a zawierają szczegółowe zasady powoływania Prokuratora Generalnego, w tym określają organy uczestniczące w procedurze powołania, precyzują ich rolę, ustalają większość niezbędną do podjęcia uchwały przez Sejm o wyborze kandydata na Prokuratora Generalnego, precyzują podmioty wyłaniające kandydatów, określają jakie wymogi mają spełniać kandydaci na Prokuratora Generalnego, procedurę wyboru, status Prokuratora Generalnego oraz powody i sposób odwołania.

Przechodząc do poszczególnych elementów należy stwierdzić, że w projektowanym art. 13b § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze założono powołanie Prokuratora Generalnego uchwałą Sejmu podjętą bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu. Rozwiązanie to, aczkolwiek odmienne od projektu autorstwa Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia, w którym kompetencję wyboru Prokuratora Generalnego przyznano prezydentowi, zasługuje na ocenę pozytywną. Należy stwierdzić, że w każdym z przytoczonych wariantów organu powołującego mamy do czynienia z konstytucyjną instytucją legitymizowaną powszechnymi wyborami. Dalsze unormowania proponowane w art. 13b – 13c projektowanej ustawy związane z wyborem kandydatów na to stanowisko i szczegółową procedurą związaną z ich opiniowaniem i prezentowaniem na forum Parlamentu włącznie z możliwością przeprowadzenia przez członków władzy ustawodawczej debaty nad wyborem, nakazują uznać, że jest to unormowanie zasługujące na pozytywną ocenę.

Podkreślenia wymaga, że unormowania ustrojowe związane z wyborem osób pełniących funkcje naczelnych organów instytucji państwowych lub ich reprezentujących również dostarczają uzasadnionego stanowiska do przyjęcia takiego rozwiązania. Wprawdzie Konstytucja przyznaje prezydentowi uprawnienie wyboru prezesów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, to jednak, po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że prokuratura jako instytucja nie należy do organów wymiaru sprawiedliwości w takim rozumieniu, jak to opisuje art. 175 ust. 1 i rozdział VIII Konstytucji. Po drugie, Prokurator Generalny, w przeciwieństwie do prezesów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sadu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, których kompetencje mają w dużej mierze charakter reprezentacyjny, posiada bardzo duże imperium władzy. W końcu po trzecie, w aktualnym kształcie ustawy Prawo o prokuraturze, instytucji tej bliżej jest do – opisanych w rozdziale IX Konstytucji, organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Faktem jest natomiast, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich są wybierani przez Sejm za zgodą Senatu (jedynie członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są wybierani w kompetencji dzielonej przez Prezydenta, Sejm i Senat).

Dodać również należy, że takie ukształtowanie mechanizmu wyboru Prokuratora Generalnego nie może stanowić uzasadnienia dla tezy o upolitycznieniu wyboru, jeśli zważy się na szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie związane ze zgłaszaniem kandydatów (zarówno przez grupę co najmniej 35 posłów lub 15 senatorów jak i podmiot fachowy – nowo powoływaną Krajową Radę Prokuratury, „branżowe” organizacje pozarządowe oraz ciało bezstronne jaką jest Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, która zrzesza naukowców i inne osoby stanowiące przedstawicielstwo szkół wyższych w Polsce), kryteriów niezbędnych do spełnienia na stanowisko opisanych w projektowanym art. 13 § 1, ich publicznym wysłuchaniem umożliwiającym zapoznanie się sylwetkami kandydatów nie tylko przez organy dokonujące wyboru, ale i przez społeczeństwo, unormowaniami gwarantującymi niezależność instytucjonalną, w tym kompetencyjną i finansową (budżetową). Powyższemu sprzyjają również rozwiązania odnoszące się do regulacji projektowanego art. 13e § 1 ww. ustawy (6 letnia kadencja, siłą rzeczy niepowiązana z kadencją Parlamentu), zakaz przynależności do partii politycznej i związku zawodowego (art. 13h), szczegółowymi – wąsko zakreślonymi przyczynami obligującymi do odwołania Prokuratora Generalnego ( art. 13l projektu ) oraz regulacją art. 13n projektu normującą sytuację pozycji zawodowej dotychczasowego Prokuratora Generalnego w przypadku zakończenia kadencji lub odwołania związanego ze zrzeczeniem się stanowiska.

Pozytywnie należy ocenić również proponowane regulacje zawarte w art. 13p ustawy – Prawo o prokuraturze, regulujące składanie corocznych sprawozdań z działalności prokuratury. Z jednej strony stanowią one unormowania analogiczne do obowiązków nałożonych na Prezesa NIK (w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli) i Rzecznika Praw Obywatelskich (w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich) i będących emanacją kontrolnej funkcji sejmu jako organu biorącego kluczowy udział w wyborze Prokuratora Generalnego. Przyjęte w tej mierze rozwiązania nie powielają jednocześnie wadliwych rozwiązań poprzedniego stanu prawnego (sprzed wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze) ujętych w art. 10e ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, które nakładały kompetencję Prezesa Rady Ministrów do przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania, a w tym drugim



przypadku stwarzające możliwość odwołania Prokuratora Generalnego przez sejm (i w tym zakresie stawiających w pewnej mierze Prokuratora Generalnego w pozycji zakładnika władzy wykonawczej).

Zasługującym na pozytywną ocenę uzupełnieniem powyższych regulacji jest projektowane brzmienie art. 13q ustawy – Prawo o prokuraturze przyznające wskazanym tam organom kompetencję, wyłącznie w zakresie swoich właściwości, do uzyskania na, sformułowany przez siebie, wniosek informacji o określonym aspekcie działalności prokuratury. Niewątpliwie regulacja taka może przyczynić się do prawidłowego wykonywania kompetencji przez te organy, stanowi również pewnego rodzaju uprawnienie kontrolne działalności prokuratury, jednocześnie zakazując tym organom uzyskiwania informacji dotyczących konkretnego postępowania.

Przepisy projektowanego art. 13r ustawy – Prawo o prokuraturze ustanawiają nową instytucję jaką jest Rada Społeczna działająca przy Prokuratorze Generalnym. Jej zadaniem będzie wyrażanie stanowisk w istotnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania prokuratury. Proponowane regulacje wskazują, iż stanowiska Rady Społecznej będą miały charakter doradczy i opiniodawczy. Skład Rady Społecznej – przedstawiciele samorządów zawodów prawniczych, organizacji pozarządowych wskazuje, że będzie o organ będący głosem spoza instytucji prokuratury, w tym środowisk na co dzień pracujących „na styku” z prokuraturą i mających dużą wiedzę odnośnie odbioru działań prokuratury. Ustanowienie tego organu wskazuje na chęć otwarcia się prokuratury na społeczeństwo, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Projektowany art. 14 ustawy – Prawo o prokuraturze wprowadza istotne zmiany w zakresie ukształtowania składu kierownictwa Prokuratury Generalnej. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami, Prokurator Generalny może mieć łącznie ośmiu zastępców – pierwszy zastępca Prokuratora Generalnego, którym z mocy prawa jest Prokurator Krajowy oraz pozostali zastępcy powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego – w liczbie nie więcej niż 7. Projektowana regulacja ogranicza tę liczbę do maksymalnie czterech zastępców. Trzech zastępców Prokuratora Generalnego ma ściśle



określony zakres zadań już na poziomie ustawy i ich powołanie jest obowiązkowe. Dodatkowo Prokurator Generalny może powołać jeszcze jednego zastępcę. Tak więc liczba zastępców Prokuratora Generalnego została znacznie ograniczona, co pozwoli na większą przejrzystość w funkcjonowaniu Prokuratury Generalnej i prokuratury jako takiej, większą przejrzystość w podziale kompetencyjnej odpowiedzialności pomiędzy poszczególnych zastępców, a także ograniczy koszty bieżącego działania prokuratury.

Projektowane zmiany przepisów 15-41 ustawy – Prawo o prokuraturze mają charakter redakcyjny, wynikający głównie ze zniesienia Prokuratury Krajowej, w tym również Wydziału Spraw Wewnętrznych stanowiącego dotychczas samodzielną komórkę organizacyjną Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej, a także dostosowujący do pozostałych proponowanych zmian.

Zmiana polegająca na uchyleniu Rozdziału 2 w całości wynika z zniesienia Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym i ustanowienia Krajowej Rady Prokuratury. Projektodawca przewiduje inne niż obecnie ukształtowanie składu tego ciała. Dotychczas w skład Krajowej Rady Prokuratury przy Prokuratorze Generalnym wchodził wyłącznie prokuratorzy – przedstawiciele jednostek różnych szczebli. Najmocniej reprezentowany był Prokurator Generalny bowiem on sam był jej przewodniczącym, a dodatkowo powoływał do jej składu 5 prokuratorów. Dalej najmocniej reprezentowani byli prokuratorzy wybrani przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej. Takie ukształtowanie składu nie oddawało rzeczywistego głosu prokuratorowskiego środowiska. Zgodnie z projektowanymi przepisami w skład nowej Krajowej Rady Prokuratury, oprócz prokuratorów w skład tego organu, wchodzić będą: przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, a także Ministra Sprawiedliwości. O ile proponowane rozwiązanie należy ocenić w całości pozytywnie, to wątpliwość budzi brzmienie projektowanego art. 42b § 1 pkt 2, wskazuje on, że w skład Krajowej Rady Prokuratury wchodzi przedstawiciele wybrani przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych, będący prokuratorami – po jednym z każdej prokuratury regionalnej. Takie brzmienie może sugerować, że do składu Krajowej Rady Prokuratury może być wybrany jedynie prokurator prokuratury regionalnej. Tak

ukształtowany skład Krajowej Rady Prokuratury zostałby pozbawiony przedstawicieli najliczniejszej grupy prokuratorów, a mianowicie prokuratorów prokuratur rejonowych i prokuratur okręgowych. Przepis ten wymaga zatem doprecyzowania poprzez wskazanie, że przedstawiciela prokuratury regionalnej wybiera zgromadzenie prokuratury regionalnej spośród swoich członków (w skład zgromadzenia wchodzi prokuratorzy – delegaci prokuratury regionalnej, delegaci prokuratur okręgowych i rejonowych działających na obszarze działania danej prokuratury regionalnej). W ten sposób możliwy będzie wybór przedstawiciela z każdego szczebla prokuratury. Zapewni to odzwierciedlenie opinii i głosów wszystkich grup środowiska prokuratorskiego.

Zadania Krajowej Rady Prokuratury zostały określone szeroko, będzie ona m. in. opiniowała projekty aktów prawnych dotyczących prokuratury, wysłuchiwała informacji o działalności prokuratury, a także sprawozdania z działalności Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego, uczestniczyła w procedurze powołania Prokuratora Generalnego, opiniowała kandydata na Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Są to kwestie, w których głos środowiska prokuratorskiego jest bardzo istotny i nie można go pomijać, dlatego proponowane rozwiązania ocenić należy pozytywnie. Zwrócić jednak należy szczególną uwagę na nałożenie na Krajową Radę Prokuratury obowiązku corocznego przedstawienia stanowiska w przedmiocie przestrzegania niezależności prokuratorskiej. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, kwestia ta nie była wprost wskazana w zakresie działalności Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. W okresie działania Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wielokrotnie dochodziło do naruszania niezależności prokuratorów, a ww. ciało, które z założenia winno stać na straży niezależności prokuratorów i prokuratury ani razu nie zajęło stanowiska w tej kwestii. Tak więc wskazanie wprost, że Krajowa Rada Prokuratury będzie rokrocznie przedstawiać stanowisko w przedmiocie przestrzegania niezależności prokuratorskiej jest z jednej strony zobowiązaniem jej do zwracania uwagi na tę kwestię, a z drugiej strony sygnałem dla środowiska prokuratorów, że jest to jedna z fundamentalnych kwestii funkcjonowania prokuratury.

Zmiany art. 44-48, art. 50 i 52 mają charakter redakcyjny, dostosowujący do zmian merytorycznych wprowadzanych opiniowanym projektem.

Projektowane § 4 i 5 w art. 53 ustawy – Prawo o prokuraturze dotyczą budżetu prokuratury. W pierwszej kolejności projekt określa, że to Prokurator Generalny ustala budżet prokuratury, uwzględniający dochody i wydatki i samodzielnie przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych celem włączenia go do projektu ustawy budżetowej, na zasadach analogicznych jak wydatki i dochody m.in. sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka. Projekt przewiduje również samodzielność i niezależność Prokuratora Generalnego od innych organów w zakresie wykonywania budżetu w części odpowiadającej powszechnym jednostkom organizacyjnym prokuratury. Takie rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Odrębność budżetowa i niezależność Prokuratora Generalnego w zakresie wykonywania tej części budżetu, dysponowania środkami to jedna z podstawowych składowych niezależności prokuratury jako instytucji od władzy wykonawczej. Tylko niezależna finansowo prokuratura będzie również prokuratą niezależną od władzy wykonawczej.

Projektowane zmiany art. 57, 60, 61, 63 i 68 mają charakter redakcyjny i dostosowujący do całokształtu projektowanych regulacji.

Projektowane zmiany w Rozdziale 1 Działu IV dotyczą trybu powoływania prokuratorów na poszczególne stanowiska, warunków, które prokurator musi spełnić aby był powoływany na stanowisko prokuratora w jednostce wyższego szczebla. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na to, że prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury powoływać będzie Prokurator Generalny po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratury, co jest spójne z wcześniej omawianymi propozycjami zmian i co należy ocenić jako słuszne. Propozycję uchylecia art. 75 § 1a ustawy – Prawo o prokuraturze również należy ocenić jako słuszne. Przepisy te umożliwiały powołanie na stanowisko prokuratora osoby, która złożyła egzamin adwokacki lub radcowski i przez okres co najmniej trzech lat wykonywała czynności związane z tworzeniem lub stosowaniem

prawa w urzędach obsługujących organy państwa bądź posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych. Tu podnieść należy, że w polskim systemie prawnym istnieją odrębne egzaminy dla poszczególnych zawodów prawniczych, odrębne aplikacje z indywidualnymi programami szkoleniowymi – przygotowującymi do specyfiki wykonywania każdego z zawodów. Egzamin adwokacki i radcowski mają inny charakter, a także zakres niż egzamin prokuratorski. Wobec tego samo złożenie egzaminu adwokackiego czy też radcowskiego nie przygotowuje należycie do wykonywania zawodu prokuratora. Okres trzyletniego wykonywania czynności związanych z tworzeniem lub stosowaniem prawa w urzędach obsługujących organy państwa również nie jest wystarczający do przygotowania pracy na stanowisku prokuratora. Nie wykluczając w przyszłości możliwości zmian w zakresie ścieżek zawodowych zawodów prawniczych, w tym prokuratorów, ujednoczenia szkolenia, wprowadzenia jednolitego egzaminu państwowego i przyjęcia przykładem innych krajów europejskich zwyczaju zdobywania doświadczenia w różnych zawodach prawniczych na przestrzeni całej ścieżki zawodowej, pokreślenia wymaga, że dotychczasowe przepisy opisane powyżej, a uchylane opiniowanym projektem nie gwarantują należytego przygotowania do służby prokuratorskiej.

Projektowane zmiany w art. 76 ustawy – Prawo o prokuraturze, tj. § 1 pkt 1 i 2 dotyczą wymagań w zakresie stażu na odpowiednim stanowisku jakie musi spełnić prokurator, aby móc zostać powołanym na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej. Wymagany staż na stanowisku prokuratora lub innego zawodu prawniczego zostaje wydłużony z dotychczasowych 8 lat do lat 15. Okres ten jest istotnie dłuższy, dający z jednej strony możliwość zdobycia doświadczenia w jednostkach na wszystkich szczeblach prokuratury, z drugiej strony nie zamyka możliwości rozwoju osobom, które doświadczenie zawodowe na wcześniejszym etapie zdobywały w innych zawodach prawniczych. Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić uchylenie § 5 art. 76 ustawy – Prawo o prokuraturze. Przepis ten dawał uprawnienie Prokuratora Generalnego do powołania – na wniosek Prokuratora Krajowego, prokuratora na stanowisko dowolnej jednostki organizacyjnej prokuratury wyższego szczebla z pominięciem wymogów dotyczących stażu na stanowisku prokuratora poszczególnych jednostek. Regulacja ta – opatrzona

zastrzeżeniem wyjątku, w ostatnich latach stała się regułą i podstawą do zaistniałej patologii w instytucji prokuratury. Ścieżki zawodowe poszczególnych prokuratorów przebiegały bez żadnych jednolitych, jasnych kryteriów. Powoływanie na stanowiska prokuratorów wyższych jednostek stało się narzędziem korumpowania instytucjonalnego prokuratorów, pozbawiania ich niezależności, a za to wzbudzania w nich poczucia lojalności wobec osób sprawujących najwyższe funkcje w prokuraturze, w gestii których leżały decyzje o powołaniu na dane stanowisko. Proponowana zmiana pozwoli na wyeliminowanie tego negatywnego zjawiska.

Dalsze zmiany w regulacjach dotyczących powoływania prokuratorów na stanowiska czy to prokuratora jednostki wyższego rzędu, czy też pierwsze stanowisko prokuratora, a także obowiązków i uprawnień prokuratorów mają charakter redakcyjny i dostosowujący do zmian merytorycznych przewidzianych w opiniowanym projekcie.

Art. 2-39 projektowanej ustawy zawierają zmiany redakcyjne w innych ustawach polegające na zmianie nazewnictwa wynikającego ze zniesienia Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej.

#### **Uwagi do projektu przepisów przejściowych i dostosowujących (art. 40-59 projektu).**

Wydaje się, że zmiany ustrojowe prokuratury już na tym etapie powinny być znacznie głębsze, wnikać w strukturę prokuratury tak, aby nowy niezależny od władzy wykonawczej Prokurator Generalny nie posługiwał się w zarządzaniu prokuraturą instrumentami z lat 60 ubiegłego wieku. Przepis art. 1 Prawa o prokuraturze definiuje prokuraturę, a konkretnie ma wskazywać, że prokuratura to nie urząd lecz wszyscy prokuratorzy wymienieni nazwami istniejących w prokuraturze stanowisk. Tymczasem projekt powiela błąd obowiązującej ustawy i w przepisie definiującym prokuraturę wymienia niektóre funkcje w prokuraturze, a konkretnie zastępców Prokuratora Generalnego. To nie są stanowiska prokuratorские.

Projekt zasadnie przewiduje procedurę konkursową do objęcia zarówno pierwszego jak i każdego kolejnego stanowiska prokuratorskiego. Powszechnie znanym faktem jest, że taki tryb powołania na stanowiska prokuratorskie obowiązywał w latach 2010-2015. Od roku 2016 praktycznie konkurs na stanowisko prokuratorskie (wyjątek vide art. 80 ustawy – Prawo o prokuraturze, a i to nie obowiązujący bezwzględnie). Skoro projektowane przepisy wracają do procedury konkursowej przy powoływaniu na stanowisko prokuratorskie, to przepisy przejściowe powinny regulować status prokuratorów, którzy powołanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie otrzymali z pominięciem procedury konkursowej i tych prokuratorów, którzy awans stanowiskowy otrzymali w autorytarnej decyzji Prokuratora Generalnego, często tytułem nagrody. Mogą istnieć wypadki, że prokurator powołany na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej lub prokuratora prokuratury regionalnej nie miał w momencie powołania stażu wymaganego art. 76 odpowiednio § 2 lub § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze na dane stanowisko. Braku tego nie da się konwalidować. Projekt ustawy nie przewiduje awansu stanowiskowego tytułem nagrody (uchylenie § 5 w art. 76 ustawy – Prawo o prokuraturze) i jednocześnie utrzymuje wymagania do awansu w zakresie określonego stażu na niższych stanowiskach. Potrzebne są zatem przepisy przejściowe regulujące status tych prokuratorów. Ponadto warto w przepisach wprowadzających projektu uwzględnić tryb konwalidowania awansów stanowiskowych uzyskanych przez prokuratorów spełniających wprawdzie kryteria stażowe na niższych stanowiskach prokuratorskich, określone w art. 76 ustawy – Prawo o prokuraturze, ale uzyskane po 2016 r w trybie bezkonkursowym. W takim wypadku należałoby przewidzieć okres, w którym prokuratorzy ci powinni się poddać postępowaniu konkursowemu dla zweryfikowania kwalifikacji na stanowisko, które objęli w trybie bezkonkursowym. Brak takich regulacji spowoduje, że latami będą na tym samym stopniu stanowisk prokuratorzy znacznie różniący się kwalifikacjami i umiejętnościami co znacznie utrudni realizację zadań prokuratury. Projektodawcy dostrzegają omówiony problem, ale tylko w odniesieniu do prokuratorów Prokuratury Krajowej i w kontekście likwidacji tej jednostki. W art. 44 projektowanej ustawy wprowadza się kryteria do powołania na pierwsze stanowiska takie jak posiadane kwalifikacje do realizacji zadań, przebieg dotychczasowej

służby, zakres i charakter wykonywanych dotychczas zadań. Podobne kryteria należałoby wprowadzić przy kompletowaniu kadry prokuratorskiej wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury.

Sposób budowania pierwszej obsady prokuratorskiej Prokuratury Generalnej (art. 44 projektu) co do zasady ocenić należy pozytywnie. Trzeba mieć jednak na uwadze, że pierwsze powołania do tej jednostki następują bez wdrożenia procedury konkursowej. Liczba prokuratorów powołana w tym trybie powinna być ograniczona do stanowisk absolutnie niezbędnych w pierwszej fazie działania Prokuratury Generalnej i określona w ustawie (przepisy wprowadzające). Powołanie zbyt wielu prokuratorów na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej niweczy idee powoływania prokuratora na stanowisko w trybie postępowania konkursowego.

Niejasne jest dlaczego projektodawca przewiduje w art. 44 ust. 1 projektu aż 60 dni od złożenia ślubowania przez Prokuratora Generalnego na powołanie przez niego pierwszych prokuratorów Prokuratury Generalnej. Przewidziany tryb powołania nie jest skomplikowany. Decyzyjnie natomiast Prokurator Generalny powinien być już przygotowany dużo wcześniej, na etapie kandydowania. Prokuratorem Generalnym będzie przecież prokurator z dużym doświadczeniem i wiedzą o realiach służby prokuratorskiej i potrzebach kadrowych Prokuratury Generalnej. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że tak długi okres oczekiwania kadry prokuratorskiej będącej w obsadzie Prokuratury Krajowej zdestabilizuje działalność Prokuratury Generalnej już we wstępnym etapie jej istnienia.

Projektowany art. 44 w ust. 2 i następnych zakłada przeniesienie na inne stanowisko i miejsce służbowe prokuratorów Prokuratury Krajowej niepowołanych na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej. W brzmieniu tych przepisów należy doprecyzować, że chodzi o inne stanowisko prokuratorskie. Nie wydaje się, aby projektodawca dopuszczał możliwość przeniesienia na stanowisko inne niż prokuratorskie co można chociażby z treści projektowanego ust. 7 art. 44.



Projekt ustawy nie przewiduje zmiany wyłączającej odpowiednie stosowanie do prokuratorów art. 71 i art. 100 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w razie zmiany ustroju prokuratury. Może pojawić się więc wątpliwość czy Prokurator Generalny może wnioskować do Krajowej Rady Prokuratury (projektowane brzmienie art. 127 ustawy – Prawo o prokuraturze) o przeniesienie w stan spoczynku prokuratora Prokuratury Krajowej, którego nie powołał na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej i nie przeniósł na inne miejsc służbowe. Przepisy ustawy Prawo o prokuraturze w kształcie zmienionym niniejszym projektem nie będą stanowiły inaczej. Jeżeli projektodawca chce przy tej reformie prokuratury utrzymać w stanie czynnym całą obecną kadre prokuratorską, powinien w projekcie zapisać przepis przejściowy wyłączający możliwość odpowiedniego stosowania art. 71 § 3 i 100 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Zgodnie z projektowanym art. 56 Prokuratura Generalna przejmuje z dniem utworzenia prawa i zobowiązania Prokuratury Krajowej. Tymczasem przepis art. 57 nie określa terminu przeniesienia przez Prezesa Rady Ministrów środków budżetowych do części budżetu odpowiadającą powszechnym jednostkom prokuratury. Przeniesienie środków powinno nastąpić w dniu utworzenia Prokuratury Generalnej, bo inaczej nie będzie możliwe dysponowanie przez tę jednostkę (nowy podmiot) środkami budżetowymi.

Przy stosunkowo krótkim *vacatio legis* wejścia ustawy jako całości (art. 60), bo wynoszącym tylko miesiąc, autorzy projektu przewidują długie terminy na wprowadzenie poszczególnych projektowanych rozwiązań, co może istotnie zakłócić funkcjonowanie prokuratury. Oprócz wskazanego wcześniej powoływania prokuratorów Prokuratury Generalnej i przenoszenia prokuratorów na inne miejsc służbowe, które wg projektodawców rozpocznie się nie wcześniej, niż 4 miesiące po wejściu w życie ustawy, wskazać na inne niebroniące się czasochłonnością długie terminy wprowadzania projektowanej ustawy. Art. 41 projektu przewiduje, że pierwszego wyboru Prokuratora Generalnego dokonuje się w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis jest niejasny bo sugeruje, że chodzi o rozpoczęcie procedury wyboru. W takim wypadku nie jest zrozumiałe oczekiwanie na rozpoczęcie procedury. Jeżeli Prokurator Generalny ma być powołany w terminie dwóch miesięcy to należy to wyraźnie w przepisie

wskazać. (projektowany art. 13 b § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze). Nie jest konieczne utrzymywanie Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym dłużej niż miesiąc od dnia wejścia w życie ustawy tj. do czasu wskazania kandydatów na Prokuratora Generalnego. Projektowany art. 50 ust. 2 przewiduje natomiast, że Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym znosi się z dniem złożenia ślubowania przez Prokuratora Generalnego. Krajową Radę Prokuratury tworzy się z dniem wejścia w życie ustawy (art. 51 ust. 1 projektu) i powinna się ona ukonstytuować w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy (art. 51 ust. 2 projektu). Będą więc równolegle istniały dwa podmioty wprowadzone o różnym charakterze instytucjonalnym ale o podobnych kompetencjach.

Projektodawca przewiduje zachowanie mocy obowiązującej aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów ustawy Prawo o prokuraturze przez okres 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy i dopuszcza możliwość ich zmieniania w oparciu o przepisy dotychczasowe, a zatem nieobowiązujące już czasie, kiedy miałyby być zmieniane dane rozporządzenie. Zarządzenia wydane na podstawie art. 36 § 2 i § 2a ustawy – Prawo o prokuraturze w myśl art. 60 projektu zachowają moc obowiązującą bez określenia terminu, aż do wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. Akty wykonawcze to ważny segment stelażu prawnego, na podstawie którego funkcjonuje prokuratura. Tymczasem projektodawcy nie wskazują zakresu zmian w przepisach wykonawczych. Rodzi się pytanie dlaczego projektodawcy zmieniają przepisy ustawy Prawo o prokuraturze upoważniające do wydania aktów wykonawczych, skoro dopuszczają ich dalsze stosowanie a nawet zmienianie na podstawie przepisów dotychczasowych. Zgodnie z § 127 Zasad techniki Prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej: z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) rozporządzenie powinno wchodzić w życie z dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Przedstawione uwagi do przepisów wprowadzających i przejściowych wskazują, że sprawne przeprowadzenie na ich podstawie projektowanej zmiany ustrojowej prokuratury wiąże się z dużym ryzykiem.

Niedosyt pozostawia zbyt wąski zakres reformy, który ogranicza się wyłącznie do rozdzielenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie realizuje innych postulatów Stowarzyszenia Lex Super Omnia w zakresie niezależności prokuratora.

Ponownej szczegółowej analizy i uzupełnienia wymagają przepisy dostosowujące brzmienie innych ustaw do projektowanych zmian w ustawie Prawo o prokuraturze. Przykładowo można wskazać tutaj:

- w art. 3 pkt. 2 projektu po wyrazy „art. 19 w ust. 1” należy zastąpić wyrazami „art. 19 ust. 1 w pkt 9”, zastosowano bowiem technikę legislacyjną polegającą na zmianie tylko niektórych wyrazów w treści jednego z punktów przepisu; należy precyzyjnie wskazać zmieniany fragment przepisu, aby zmiana była zrozumiała dla adresatów ( § 87 pkt 3 zasad techniki prawodawczej);
- w art. 4 projektu po wyrazy „art. 9 w ust. 1” należy zastąpić wyrazami „art. 9 ust. 1 w pkt 9”, analogicznie jak wskazano w tiret pierwsze - zastosowano technikę legislacyjną polegającą na zmianie tylko niektórych wyrazów w treści jednego z punktów przepisu; należy precyzyjnie wskazać zmieniany fragment przepisu, aby zmiana była zrozumiała dla adresatów ( § 87 pkt 3 zasad techniki prawodawczej);

Nadto należy ujednolicić sposób powoływania przepisów. W tym samym art. raz się przywołuje punkt, w którym są dokonywane zmiany, innym razem tylko ustęp danego art. chociaż zawiera on wyodrębnione punkty, np.:

- w art. 5 projektu punkt 2 dotyczy przepisu, który został uchylony, a wcześniej regulował inną materię niż Prokuratura Krajowa;
- w art. 6 projektu punkt 1 zmianą przewidzianą w tym punkcie objąć należy również art.100b k.p.k., który wejdzie w życie 1 października 2028 r. Przepis ten czasowo nie obowiązuje, natomiast jest w tekście ustawy.

