

Warszawa, dnia 8 września 2026 r.,

Opinia Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia

do (rządowego) projektu ustawy z dnia 17 sierpnia 2026 r. o zmianie ustawy
– Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹

Uwagi ogólne

W zamyśle projektodawcy celem przedstawionych zmian jest usunięcie z przepisów ustrojowych sądownictwa powszechnego, administracyjnego, wojskowego i Sądu Najwyższego oraz Prokuratury części rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., określaną w debacie publicznej jako „ustawa kagańcowa”², które dotyczyły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, funkcjonowania rzeczników dyscyplinarnych oraz obowiązku składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach.

Projekt ma charakter systemowy.

Przedmiotowa opinia w zasadniczej części odnosić się będzie do tej części projektu, który dotyczy Prokuratury. Przedstawione rozwiązania w tym zakresie obejmują przede wszystkim uchylenie art. 103a ustawy – Prawo o prokuraturze³, zmianę art. 137 § 1, uchylenie art. 142 § 1a oraz przepisy przejściowe dotyczące postępowań dyscyplinarnych i usunięcia danych z Biuletynu Informacji Publicznej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w ocenie Stowarzyszenia projekt stanowi istotny, lecz niepełny etap odbudowy praworządności w obszarze wymiaru

¹ Przesłanego Stowarzyszeniu Prokuratorów Lex Super Omnia elektronicznie w dniu 19.08.2026r., dalej projekt.

² Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 190, dalej ustawa kagańcowa).

³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o Prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 810, dalej PrProk).

sprawiedliwości. Pozytywnie należy ocenić usunięcie rozwiązań represyjnych, jednak projekt nie podejmuje reformy ustrojowej Prokuratury ani nie tworzy trwałych gwarancji postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów.

Niezależność Prokuratury jako standard konstytucyjny w perspektywie szczegółowych propozycji projektu

Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia konsekwentnie prezentuje stanowisko, że niezależność każdego prokuratora nie ma wyłącznie wymiaru ustawowego, wynikającego z art. 7 ust. 1 PrProk, ale także element konstrukcyjny konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), prawa do rzetelnego procesu oraz zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostki.

Stąd prokurator jako strażnik praworządności w polskim systemie prawnym, odgrywający istotną rolę jako uczestnik wymiaru sprawiedliwości, a w przestrzeni prawa karnego na etapie przedsądowym, determinujący dalsze etapy procesu karnego, winien mieć zapewnione systemowe gwarancje procesowej niezależności, odpowiadające standardom konwencyjnym i konstytucyjnym. Ich elementem niewątpliwie jest prawo dyscyplinarne, którego model winien być tak ukształtowany, by z jednej strony chronił dobra prawne Prokuratury⁴ i umożliwiał skuteczne eliminowanie z zawodu tych prawników, którzy sprzeniewierzyli się prokuratorskiemu ślubowaniu, a z drugiej skutecznie chronił prawa obwinionych w procesie dyscyplinarnym prokuratorów.

PrProk w omawianym wyżej zakresie jest aktem prawnym nie spełniającym koniecznych standardów w wielu wymiarach⁵. I stan ten istniał przed wejściem w

⁴ Zalicza się do nich powagę sprawowanego urzędu, godności prokuratora, jego bezstronność i niezależność.

⁵ Upolitycznienie Prokuratury wynika przede wszystkim z unii personalnej urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Przełożonym wszystkich prokuratorów w Polsce z prawem do wydania poleceń i wytycznych jest polityk partii rządzącej, nie pracujący nigdy w zawodzie prawniczym prokuratora, niezajmujący specyfiki Prokuratury.

życie uregulowań ustawy kagańcowej, która jedynie uzupełniła ten akt prawny o kolejne rozwiązania stanowiące „ustawowe bezprawie”⁶.

Projektowane przepisy usuwają regulacje, które z formalnego punktu widzenia umożliwiały usunięcie z zawodu tych prokuratorów, którzy swoim służbowym zachowaniem zmierzali do zapewnienia prawidłowej obsady sądu, a tym samym realizowali w praktyce prawo uczestników do rzetelnego procesu w rozumieniu art. 6 EKPCz⁷. Stowarzyszenie konsekwentnie prezentuje pogląd, że niezależność prokuratora jest gwarancją prawa obywatela do bezstronnego postępowania karnego, a nie przywilejem przedstawiciela zawodu. Takie rozumienie niezależności wynika również z wcześniejszych projektów, w tym Ustawy o ustroju Prokuratury przygotowanego przez środowisko Lex Super Omnia⁸.

a) zmiana art. 137 § 1 PrProk

Poprzez zmianę treści art. 137 § 1 PrProk i przewrócenie dwóch podstawowych typów przewinień dyscyplinarnych projekt realizuje art. 2 Konstytucji RP poprzez usunięcie nieostrych deliktów dyscyplinarnych, przywrócenie klasycznej definicji przewinienia dyscyplinarnego, eliminację przepisów wywołujących efekt mrozący oraz zastosowanie zasady prawa względniejszego wobec postępowań dyscyplinarnych. W tym zakresie zasługuje na pełne poparcie, szczególnie że projekt zawiera rozwiązania dotyczące umorzenia postępowań dyscyplinarnych wszczętych o przewinienia stypizowane w art. 137 § 1 pkt 2-4 PrProk. Usuwa tym

⁶ Termin wprowadzony pod wpływem wydarzeń II Wojny Światowej przez Gustawa Radbrucha, szerzej zob. R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelna wartość prawa*, Annales UMCS 1997, seria G, t. XLIV, s. 140. Zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2021 roku, I KZ 29/21P, OSNK 2021/10/41, LEX nr 3223819, w którym ustalono, że przepisy art. 29 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym – uchylane przedmiotową nowelą, miały na celu uniemożliwienie stosowania w określonym zakresie art. 6 ust. 1 EKPCz, co jest niedopuszczalne i sprzeczne z prawem, w tym z art. 9 Konstytucji RP; w orzeczeniu tym Sąd Najwyższy ustalił, że te wprowadzone ustawą kagańcową przepisy stanowią przykład „ustawowego bezprawia”.

⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej EKPCz.

⁸ Zob. projekt nowej ustawy o ustroju Prokuratury, <https://lexso.org.pl/2023/12/projekt-ustawy/>.

samym przepisy, które nie spełniały konstytucyjnego wymogu określoności odpowiedzialności represyjnej⁹.

Jednocześnie Stowarzyszenie wskazuje, że pozostawienie bez zmian organizacyjnego modelu postępowania dyscyplinarnego oznacza jedynie częściową realizację standardu wynikającego z art. 2 Konstytucji¹⁰.

Co istotne projekt likwiduje część kompetencji Ministra Sprawiedliwości, przywraca większą rolę zgromadzeń sędziowskich oraz zmienia sposób wyłaniania rzeczników dyscyplinarnych. Ubolewać należy, że nie zawarto projektu przepisów zmieniających analogicznie model procesu dyscyplinarnego prokuratorów. Pozostawiono centralne podporządkowanie pionu dyscyplinarnego, brak udziału samorządu zawodowego oraz pozostawiono przepisy krepujące samodzielność organów dyscyplinarnych.

Tym samym projekt wykonuje standard art. 10 Konstytucji RP wobec sądów, lecz nie realizuje go wobec Prokuratury. Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia uważa to za najpoważniejszą wadę projektu.

b) usunięcie art. 137a PrProk

Aktualny model odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów ukształtowany na wzór odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli pozostałych zawodów prawniczych, zalicza się do modelu odpowiedzialności o charakterze represyjnym skonstruowanym na wzór odpowiedzialności typu karnego. Nie oznacza to

⁹ Por. opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw uchwalonej przez Sejm w dniu 20 grudnia 2019 r. (druk nr 30), dostęp: 22.02.23r., https://www.iustitia.pl/images/pliki/opinia_do_projektu_ustawy_z_dnia_20_grudnia_2019_rpdf.pdf, s. 24-25; Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. „Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.”, Warszawa 2022, dostęp: 23.02.23r., <https://hfhr.pl/upload/2023/02/raport-postepowania-dyscyplinarne-pl-2023.pdf>, s. 26-32.

¹⁰ Zob. opinię Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 20 grudnia 2019 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 grudnia 2019 roku ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, dostęp: 16.2.2023r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69>; także zob. uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 grudnia 2019 roku w związku z wniesieniem do Sejmu RP w dniu 12 grudnia 2019 roku poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, dostęp: 16.2.2023r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69>, s. 11-14.

wszakże, że jest rodzajem tej odpowiedzialności. Jednakże ze względu na ograniczenie praw i wolności prokuratora, model odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów przewiduje możliwość obrony obwinionego o przewinienie dyscyplinarne.

Wobec powyższego konstrukcja odpowiedzialności dyscyplinarnej tak w wymiarze przepisów prawa materialnego jak i procesowego winna być konieczna, proporcjonalna oraz niezbędna dla ochrony dobra publicznego.

Projekt uchyla art. 103a Prawa o prokuraturze. Obowiązek ten nie spełniał testu proporcjonalności. Nie zwiększał transparentności Prokuratury i nie służył ochronie interesu publicznego. Stąd Stowarzyszenie Lex Super Omnia uznaje za konieczne usunięcie tego przepisu z punktu widzenia art. 31 ust. 3 oraz art. 58 Konstytucji RP¹¹.

Jednocześnie uważamy, że projekt winien być uzupełniony w tej mierze o obowiązek usunięcia danych ze wszystkich rejestrów prowadzonych przez jednostki organizacyjne Prokuratury, a nie tylko z Biuletynu Informacji Publicznej (art. 8 projektu). Stąd uzupełnienie projektowanej regulacji wydaje się uzasadnione o przejęcie, że dane dotyczące przynależności prokuratorów do stowarzyszeń oraz organizacji społecznych podlegają trwałemu usunięciu również z akt osobowych, rejestrów elektronicznych oraz innych zbiorów danych prowadzonych przez jednostki organizacyjne Prokuratury. Przedmiotowa regulacja od początku obrażała porządek Konstytucyjny RP i nie powinien po niej pozostać jakikolwiek ślad w Prokuraturze.

Należy nadmienić, że jest to jeden z najważniejszych elementów projektu z perspektywy Lex Super Omnia. Dotyczy prawa obywatelskiego wolności

¹¹ Szerzej zob. A. Staszak, [w:] P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze, Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2021, str. 257. Na szczególną uwagę w tej mierze zasługuje Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 5 czerwca 2023 r., C-204/21, LEX nr 3564667, który m.in. kwestiami rozstrzygnął, że przepisy krajowe zobowiązujące sędziów do złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, działalności w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, partii politycznej i przewidujące udostępnienie tych informacji w formie elektronicznej, naruszają prawo podstawowe sędziów do ochrony danych osobowych i do poszanowania życia prywatnego. Mając na względzie, że odpowiedni przepis ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych został wprowadzony tą samą ustawą („kagańcową”) co przepis art. 103a PrProk nakazujący prokuratorom składanie takich samych oświadczeń, należy uznać, że przytoczony wyrok TSUE może wprost odnieść do sytuacji prokuratorów.

zrzeszania się gwarantowanego w Konstytucji RP. Stowarzyszenie wielokrotnie wskazywało, że obowiązek ujawniania członkostwa miał charakter represyjny wobec organizacji broniących niezależności prokuratorów. Projekt eliminuje ten mechanizm.

To rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

c) Uchylenie przepisu art. 142 § 1a oraz zmiana redakcyjna treści art. 145 § 1 pkt 1 PrProk

Stowarzyszenie pozytywnie odnosi się także do projektowanych zmian przepisów 142 i 145 PrProk co jest konieczne ze względu na usunięcie z katalogu przewinień dyscyplinarnych typów określonych w art. 137 § 1 pkt 2-4 PrProk.

Reasumpcja

Podsumowując zmiany proponowane w opisanym wyżej obszarze należy ocenić, że uwidaczniają one podstawowy zamiar projektodawcy, którym jest usunięcie rozwiązań wprowadzonych w polskiego systemu prawnego ustawą kagańcową z początkiem 2020 roku.

Poza wskazanymi wyżej mankamentami, a szczególnie brakiem systemowych zmian modelu proceduralnego odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, należy wspomnieć brak mechanizmu rekompensaty dla sędziów i prokuratorów represjonowanych zarzutami wprowadzonymi ustawą kagańcową do modeli dyscyplinarnych obu zawodów prawniczych. Organy dyscyplinarne sędziów i prokuratorów zostały zaprzęgnięte do walki w tymi sędziami i prokuratorami, którzy mając na względzie prawo konwencyjne i konstytucyjne, dążyli w pracy zawodowej do zapewnienia uczestnikom postępowań karnych, cywilnych i administracyjnych prawa do rzetelnego procesu, a przede wszystkim

do sądu niezależnego, niezawisłego, prawidłowo zorganizowanego oraz orzekającego na podstawie właściwej procedury¹².

Przy ocenie przedmiotowych propozycji należy mieć na względzie ich zgodność z Konstytucją RP, zgodność z europejskimi standardami rzetelnego procesu, wpływ na prawa stron postępowania oraz ich praktyczne skutki dla wymiaru sprawiedliwości *in genere*.

Podsumowując projektowane przepisy należy uznać, że stanowią one istotny element przywracania praworządności w Polsce po 2023 roku.

Opracował: prok. dr Robert Kmiecik

¹² Zob. Raport Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia z 2020 r. „METODA KIJA. Dobro-zmianowy system nękania niezależnych prokuratorów” – dostęp: 22.02.23r., <https://drive.google.com/file/d/1eI7LsJNfFipEEKooapcHzMY48qp5xvLc/view>
Raport Inicjatywy Wolne Sądy z dnia 17 czerwca 2021 roku, pt. „2000 dni bezprawia”, dostęp: 22.02.23r. https://wolnesady.org/files/2000dnibezprawia_internet.pdf;
Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. „Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.”, Warszawa 2022, dostęp: 23.02.23r., <https://hfhr.pl/upload/2023/02/raport-postepowania-dyscyplinarne-pl-2023.pdf>.