

Do druków nr 162 i 163

Warszawa, dnia 12 stycznia 2016 r.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/399/15

dot. GMS-WP-173-298/15

i GMS-WP-173-2/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13. 01. 2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przekazanymi do zaopiniowania poselskimi projektami ustawy - *Prawo o prokuraturze* wraz z autopoprawką (druki nr 162 i 162A) oraz ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze* (druk 163) uprzejmie przedstawiam poniższą opinię, odnoszącą się jedynie do kwestii o zasadniczym znaczeniu. Ze względu na stosunkowo krótki okres czasu na opracowanie opinii o niezwykle obszernych i doniosłych projektach ustaw, pozwolę sobie na późniejsze przedstawienie dalszych uwag, o szczegółowym charakterze do obu przekazanych projektów.

I. Projekt ustawy - *Prawo o prokuraturze*.

1. Projekt ten jest propozycją szerokich i zasadniczych zmian w ustroju, organizacji i podstawach funkcjonowania prokuratury w Rzeczypospolitej Polskiej. Jego zasadniczym założeniem jest przywrócenie prawnego

związania prokuratury, obecnie stanowiącej w znacznym stopniu autonomiczną strukturę organizacyjną, z władzą wykonawczą. Temu założeniu służą liczne rozwiązania ustroju i organizacji prokuratury, z których najbardziej wyrazistą i doniosłą jest propozycja połączenia urzędu Prokuratora Generalnego z funkcją Ministra Sprawiedliwości, przy pozostawieniu roli Prokuratora Generalnego jako naczelnego organu prokuratury (*art. 1 § 2*).

Rozwiązaniu temu towarzyszy pominięcie określenia pozycji prokuratury w systemie organów państwowych, obecnie zaliczonej do organów ochrony prawnej (*art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze [Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.]*). Jednocześnie nie ukształtowano prokuratury jako elementu składowego administracji rządowej, lecz zachowano jej ustrojową odrębność. Niezależnie od oceny funkcjonującej na gruncie obowiązującej ustawy o prokuraturze merytorycznej zawartości definicji legalnej prokuratury, podkreślić trzeba, że projektodawca nie zdecydował o faktycznym i precyzyjnym określeniu modelu prokuratury w systemie organów władzy publicznej, wręcz akcentując abstrakcyjny jej charakter, oparty nie na zadaniach i związanych z nimi atrybutach władczych, a na „unii personalnej”, określonej w *art. 1 § 1* projektu.

W istocie zatem projekt zmierza do przywrócenia ustrojowego modelu prokuratury obowiązującego od 31 marca 1990 r. do 31 marca 2010 r. Obowiązkiwanie tego modelu ustrojowego obejmowało okres przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.*), jak również okres po jej wejściu w życie.

Uzasadniona krytyka istniejącego w obszarze prokuratury stanu rzeczy związana jest z tym, że wprowadzenie zmian, które weszły w życie z dniem 31 marca 2010 r., co wedle zapowiedzi ówczesnych projektodawców miało stanowić pierwszy krok do dalszych modyfikacji ustrojowych i funkcjonalnych istniejącego w Polsce modelu prokuratury,

zaś rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było jedynie wstępem do tych zmian. Zapowiedzi te nie zostały jednak zrealizowane, stąd za słuszny uznać należy pogląd o konieczności kompleksowego uregulowania omawianego obszaru w drodze opracowania projektu nowej ustawy.

Wstępna analiza projektu *ustawy – Prawo o prokuraturze* prowadzi do wniosku, że mimo hierarchicznego podporządkowania prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości (organowi władzy wykonawczej), aktualne pozostaje funkcjonalne zdefiniowanie zadań prokuratury poprzez modyfikację ich w projektowanym art. 2 projektu i stwierdzenie, że prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. W uzasadnieniu tego projektu nie wyjaśniono roli i znaczenia „odwrócenia kolejności” ustawowo określonych zadań prokuratury ani też przyczyn wprowadzenia ustawowego określenia „wykonywanie zadań”, w sytuacji gdy podstawa działalności prokuratora w obszarze ścigania przestępstw, określona w Kodeksie postępowania karnego oraz innych ustawach procesowych, wiąże się z podejmowaniem czynności procesowych wynikających z tych ustaw. Wydaje się, że ustawowy akcent na „wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw” wskazuje na bardziej „śledcze” niż procesowe i oskarżycielskie ujęcie roli prokuratora w procesie karnym oraz zamiar zmniejszenia roli prokuratury jako organu strzegącego praworządności.

W tym kontekście logiczne jest odniesienie w uzasadnieniu projektu *Prawa o prokuraturze* roli prokuratury do uczestnictwa w realizacji zadania Rady Ministrów, wynikającego z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP, związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, choć całkowicie bezzasadne jest powołanie zapewnienia porządku publicznego, o czym jest mowa w uzasadnieniu projektu. Trzeba bowiem zauważyć, że ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego objęta jest na mocy art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej (Dz. U. z

2015 r. poz. 812) działem administracji rządowej „sprawy wewnętrzne”, zaś Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej „sprawiedliwość”.

Reasumując, stwierdzić należy, że kryterium podporządkowania prokuratury określonej władzy stanowi nie tyle główne (jak wskazano w uzasadnieniu projektu *Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze*), co najbardziej widoczne kryterium określenia „typu” prokuratury. Podstawowym kryterium winno zaś być określenie faktycznej roli prokuratury oraz prokuratora, odwołujące się do funkcjonalnego i procesowego charakteru prokuratury, jak również roli prokuratora na poszczególnych etapach postępowania karnego i (ewentualnie) jego roli w innych postępowaniach.

Stwierdzić wypada, że Konstytucja nie kształtuje podstaw ustrojowych prokuratury, lecz nie ignoruje jej istnienia, określając szczególne uprawnienia Prokuratora Generalnego (art. 191 ust. 1 pkt 1) oraz wprowadzając zakaz łączenia urzędu prokuratora ze sprawowaniem mandatu poselskiego (art. 103 ust.2). Taki stan prawno-ustrojowy pozwala ustawodawcy na względną swobodę wyboru modelu organizacyjnego prokuratury, w tym ukształtowanie pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego. Można jedynie stwierdzić, że Prokurator Generalny został wymieniony wśród konstytucyjnych organów państwa o uprawnieniu do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego na równi z Prezydentem Rzeczypospolitej, Marszałkiem Sejmu, Marszałkiem Senatu, Prezesem Rady Ministrów, Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesem Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz grupami posłów albo senatorów.

Z tego względu wymaga rozważenia, czy połączenie urzędu Prokuratora Generalnego z urzędem Ministra Sprawiedliwości, czyli jednego z członków Rady Ministrów podległego Prezesowi Rady Ministrów, nie powoduje ograniczenia samodzielności decyzyjnej

Prokuratora Generalnego, chociażby w sprawach określonych w art. 192 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Projektowana ustawa nie zawiera prawnych rozwiązań tej kwestii, pozostawiając ją praktyce oraz ukształtowanej uprzednio tradycji.

Przy sposobności zauważyć należy, że projektowany przepis (*art. 1 § 2*) zawiera określenie warunków kwalifikacyjnych wymaganych od Prokuratora Generalnego, tj posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni spraw cywilnych i obywatelskich, niekaralność za przestępstwa publicznoskargowe, nieskazitelność charakteru, ukończone wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskany tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce, a nadto szczególne wymagania określone w art. 75 § 1 pkt 8 projektu.

Przy takim uregulowaniu powołanie Ministra Sprawiedliwości będzie musiało zostać poprzedzone badaniem kwalifikacji kandydata przez organ desygnujący, a także przez Prezydenta. W odniesieniu do innych kandydatów na członków Rady Ministrów nie obowiązują żadne wymogi kwalifikacyjne.

Komplikacje związane z określonymi ustawowo warunkami kwalifikacyjnymi dla Prokuratora Generalnego ergo dla Ministra Sprawiedliwości wystąpić mogą w przypadku wakatu na tym stanowisku. W takim bowiem przypadku funkcję tę pełni Prezes Rady Ministrów, względnie inny członek Rady Ministrów (por. art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów - Dz. U. z 2012 r., poz. 329 z późn. zm.), co może wywołać istotne wątpliwości w odniesieniu do zastępowalności na omawianym stanowisku.

2. Drugą niezwykle istotną materią projektowanej ustawy jest problematyka niezależności prokuratorów. W *art. 7 § 1* projektu zagwarantowano, że prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, lecz jednocześnie w § 2 tego artykułu nałożony został na niego obowiązek wykonywania zarządzeń,

wytycznych i poleceń przełożonego prokuratora. Ponadto, według *art. 8 § 1 zdanie pierwsze* projektu prokurator przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Tym samym Prokurator Generalny, będąc – w myśl *art. 13 § 2* projektu – prokuratorem przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, także jest uprawniony do ingerencji w toczące się postępowanie, mimo że jako Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie członkiem rządu. Oznacza to, że prokuratorzy będą w pełni zależni od władzy wykonawczej przy podejmowaniu decyzji w konkretnych sprawach, co się kłóci zarówno z tzw. „Kartą Rzymską” (opinią nr 9 z 2014 r. Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora) oraz z Deklaracją z Bordeaux (wspólna opinia nr 4 z 2009 r. Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich i Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich).

Wyżej wymienione deklaracje w sposób stanowczy i wyraźny podkreślają konieczność zagwarantowania niezależności prokuratorów od władzy wykonawczej i parlamentu przy podejmowaniu decyzji w konkretnych sprawach. Z dokumentów tych wynika, że uprawnienia kontrolne względem prokuratorów powinien mieć wyłącznie sąd. W „Deklaracji z Bordeaux” stwierdza się m.in., że „dla niezależnej pozycji prokuratorów niezbędne jest (...) stworzenie takich warunków pracy, aby kariera zawodowa nie była zależna od czynników zewnętrznych (leżących poza prokuraturą), a w szczególności od władzy wykonawczej.”

Należy zatem stwierdzić, iż deklarowana projektem niezależność prokuratora przy realizacji jego ustawowych zadań pozostaje iluzoryczna.

W kwestii przyznania prokuratorom atrybutu niezależności i jej zakresu często podnosi się, iż prokuratura jest strukturą zorganizowaną na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, a taka jej formuła organizacyjna wymaga przyznania prokuratorom nadrzędnym, przełożonym, pełniącym funkcje kierownicze - a zatem prokuratorom

nadzorującym pracę innych prokuratorów - uprawnień do ingerowania w tę pracę. W tym kontekście niezależność prokuratora pojmowana jest jedynie jako konieczność wyeliminowania wpływu na jego działania ze strony czynników zewnętrznych, nie zaś jako niezależność od prokuratorów przełożonych czy nadrzędnych. Wątpliwości budzi jednak wprowadzenie prawa do zmiany lub uchylecia każdej decyzji prokuratora, w więc także decyzji incydentalnej, przez Prokuratora Generalnego, którym stanie się jako przełożony, lecz nie bezpośrednio przełożony, Minister Sprawiedliwości, a więc przedstawiciel władzy wykonawczej, co oznacza, że w czynność procesową może ingerować osoba niebędąca prokuratorem, lecz jedynie sprawująca funkcję Prokuratora Generalnego. Taki zakres wpływu władzy wykonawczej na działalność prokuratury pozostaje w kolizji z zaleceniami zarówno wspomnianej Karty Rzymskiej, czy Deklaracji z Bordeaux.

Zwraca uwagę, że proponuje się zlikwidowanie zakazu wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowych. Zamiast tego wprowadzono instytucję (art. 7 § 3 i 4) wydawania takich poleceń przez przełożonego (nie tylko bezpośredniego, ale każdego przełożonego) na piśmie (w nagłych wypadkach ustnie) z uprawnieniem dla prokuratora do złożenia żądania zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności lub od udziału w sprawie. Takie żądanie prokurator ma zgłaszać na piśmie z uzasadnieniem (zatem również w sytuacji, gdy otrzymał polecenie ustnie), a „o wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie”. Zwrócić trzeba uwagę, że przepis nie mówi nic o tym, kto rozstrzyga w przedmiocie żądania zmiany polecenia. Konsekwencją tego unormowania może być sytuacja, gdy prokurator będzie zmuszony do wykonywania czynności procesowej na polecenie przełożonego. W sytuacji gdy projekt znosi także obecny zakaz wydawania zarządzeń, wytycznych i poleceń dotyczących treści czynności procesowych przez Prokuratora Generalnego – oznacza to, że Minister Sprawiedliwości jako Prokurator

Generalny będzie uprawniony do wydawania takich poleceń w każdej sprawie, a przy tym od tych poleceń prokuratorowi nie będzie służyć prawo do korzystania z instrumentu z art. 7 § 4 projektu. Prokurator Generalny nie ma bowiem „prokuratora bezpośrednio przełożonego”.

3. Niemniej doniosłym problemem uregulowanym w projekcie jest ograniczenie niejawności zewnętrznej postępowania przygotowawczego. Wątpliwości budzi art. 12 § 1 projektu, który upoważnia Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innych upoważnionych przez nich prokuratorów do przedstawienia organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także innym osobom, informacji dotyczących działalności prokuratury, w tym także informacji dotyczących konkretnych spraw, jeżeli takie informacje mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania. W szczególności zastrzeżenia może budzić:

- dopuszczalność przekazania takich informacji „innym osobom”, bez określenia statusu tych osób, który uzasadniałby uzyskanie informacji o „działalności prokuratury” oraz o „konkretnych sprawach”,
- brak wymogu uzyskania zgody, a nawet opinii, czy choćby powiadomienia o tym fakcie prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze w tej „konkretnej sprawie”.

Tak pojemne pojęciowo klauzule generalne jak „bezpieczeństwo państwa” czy „funkcjonowanie państwa” oznaczają, iż chodzi o informacje bezpośrednio z postępowania przygotowawczego, obejmujące niezwykle szeroki zakres, w tym mogące prowadzić do naruszenia dobra tego postępowania. Przekazywane zaś mogą być w relacjach z równie szerokim kręgiem adresatów. Rozwiązanie to niewątpliwie prowadzi do uchybienia zasadzie niejawności postępowania przygotowawczego.

4. Osobnymi i budzącymi szereg wątpliwości są propozycje dotyczące struktury organizacyjnej prokuratury oraz zakresu zadań i

kompetencji jej organów kierowniczych. Osłabieniu ulegnie pozycja Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcy Prokuratora Generalnego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego. Według projektu mają być oni powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów (po uzyskaniu opinii Prezydenta RP co do powołania, a za jego zgodą co do odwołania, co wydaje się konstrukcją całkiem nietypową). O osłabieniu pozycji Prokuratora Krajowego może świadczyć m.in. pominięcie go wśród przełożonych dyscyplinarnych nawet w odniesieniu do prokuratorów Prokuratury Krajowej (*art. 143*).

Zwraca uwagę wprowadzenie odrębnego stanowiska Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji, co także osłabia pozycję Prokuratora Krajowego – jest oczywiste, że Zastępca ten będzie podlegał bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu. Osłabieniu ulegnie także pozycja zastępcy Prokuratora Generalnego będącego Dyrektorem Głównej Komisji. O ile obecnie jego powołanie wymagało uzgodnienia z Prezesem IPN (co przez ostatnich 6 lat uniemożliwiło zmianę na tym stanowisku), to według projektu jego powołanie i odwołanie wymaga jedynie „niezwłocznego powiadomienia przez Prokuratora Generalnego” Prezesa IPN. W odróżnieniu od niego, powołanie i odwołanie Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw Wojskowych wymaga uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej – a więc analogicznie, jak to było dotąd w odniesieniu do Naczelnego Prokuratora Wojskowego.

Podkreślenia wymaga wprowadzenie w projekcie przepisów (*art. 29 § 1 - 3*) powierzających sprawowanie nadzoru instancyjnego Prokuratorowi Generalnemu w sprawach prowadzonych w Prokuraturze Krajowej, Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji oraz w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych. Powoduje to, że Prokurator Generalny - Minister Sprawiedliwości staje się organem postępowania przygotowawczego w tych sprawach.

Projekt likwiduje kadencyjność prokuratorów funkcyjnych i pozostawia pełną władzę odnośnie do ich powoływania i odwoływania Prokuratorowi Generalnemu. Jest to jeszcze jeden z instrumentów wzmocnienia uprawnień kierowniczych Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i osłabienia niezależności poszczególnych prokuratorów.

Zmiany w strukturze organizacyjnej prokuratury polegają w pierwszym rzędzie na zastąpieniu obecnej Prokuratury Generalnej przez Prokuraturę Krajową, zaś prokuratur apelacyjnych – przez prokuratury regionalne. Analiza całości projektu w zestawieniu z projektem ustawy – Przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze wskazuje, że rzeczywistym powodem tej zmiany nie są względy organizacyjne czy merytoryczne, lecz dążenie do przeprowadzenia weryfikacji kadry obecnych jednostek.

Z art. 152 § 11 projektu wynika bowiem, że prokuratur regionalnych ma być 11, a więc tyle samo, co obecnych prokuratur apelacyjnych. Zaskakująco brzmi zawarte w uzasadnieniu projektu dążenie do ujednoczenia nazw jednostek organizacyjnych według kryterium „terytorialnego”. Zwraca uwagę, że powoduje to odejście od paralelności z systemem organizacyjnym sądownictwa powszechnego, w którym przecież (zgodnie z tradycją sięgającą okresu międzywojennego) istnieje system nazewnictwa oparty zarówno na kryterium terytorialnym, jak i funkcjonalnym. Nie przystaje to do zawartej w uzasadnieniu projektu tezy o zmianie charakteru prokuratur regionalnych w stosunku do obecnych prokuratur apelacyjnych z nadzorczo-sądowego na jednostki skupiającej się na ściganiu najpoważniejszych przestępstw.

Tymczasem z obecnych struktur apelacyjnych wyłącza się wydziały do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji. Ma to związek z wyodrębnieniem scentralizowanego organu ścigania przestępczości zorganizowanej i korupcji w postaci stosownego Departamentu w Prokuraturze Krajowej oraz Wydziałów Zamiejscowych

tego Departamentu w terenie. Zakłada się prowadzenie postępowań przygotowawczych na tym szczeblu, co było wielokrotnie w przeszłości krytykowane. Według projektu komórki te mają być właściwe „w sprawach ścigania przestępczości zorganizowanej, najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych i przestępstw o charakterze terrorystycznym”. Zwraca uwagę, że w uzasadnieniu projektu wymienia się obok tych kategorii również „najpoważniejszą przestępczość skarbową czy gospodarczo-finansową”, co świadczy o tendencji do rozszerzania (w sposób oparty o nieostre kryteria) kompetencji tych jednostek organizacyjnych.

Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla wyodrębnienia w Prokuraturze Krajowej samodzielnego Wydziału Spraw Wewnętrznych, który miałby prowadzić postępowania przygotowawcze „w sprawach najpoważniejszych czynów przestępnych popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem”. Nie wiadomo, jakie miałyby być kryterium uznania tych czynów za „najpoważniejsze” i kto miałby o tym decydować. Są to przy tym sprawy wyjątkowe i przez to nieliczne. Przykładowo – w 2014 roku wpłynęło 11 wniosków o uchylenie immunitetu prokuratorskiego w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego, przy czym Sąd Dyscyplinarny wyraził zgodę na uchylenie immunitetu w 6 sprawach (dane według „Sprawozdania Prokuratora Generalnego za 2014 rok”). Sprawy, które można uznać za „najpoważniejsze”, można w skali roku policzyć na palcach jednej ręki. Podobnie wygląda to w odniesieniu do sędziów. Powołanie takiej komórki nie znajduje uzasadnienie na względach merytorycznych.

5. Oddzielnie należy ocenić projektowane zmiany dotyczące pionu prokuratury wojskowej. Projekt przyjmuje tu rozwiązanie już wcześniej proponowane w projekcie ministerialnym „Prawa o prokuraturze” -

mianowicie utworzenie komórek organizacyjnych do spraw wojskowych w Prokuraturze Krajowej (departament) oraz w niektórych prokuraturach okręgowych i rejonowych (wydziały i działy). Zwraca uwagę brak takich komórek na szczeblu regionalnym (dotychczas apelacyjnym). Jest to w istocie włączenie obecnej prokuratury wojskowej do prokuratury powszechnej przy zachowaniu jej struktury i zasady, że powoływani są do pełnienia w niej funkcji w pierwszej kolejności prokuratorzy będący żołnierzami zawodowymi lub oficerami rezerwy. W związku z tym zauważyć należy, iż projekt ustawy nie zawiera żadnej regulacji traktującej o naborze na stanowiska prokuratorów do spraw wojskowych spośród osób, które ukończyłyby przeszkolenie wojskowe (szkolenie w uczelni wojskowej). Wzmianka, że w komórkach organizacyjnych do spraw wojskowych mogą być zatrudnieni także oficerowie rezerwy (*art. 27 projektu*), utwierdza w przekonaniu, że z punktu widzenia znajomości problematyki wojska oficerowie rezerwy, którzy nie odbyli przeszkolenia wojskowego (szkolenia w uczelni wojskowej) bezpośrednio przed objęciem stanowiska w takiej komórce organizacyjnej, problematykę tę znają tylko pobieżnie.

6. Kształtowaniu składu kadry prokuratorskiej poświęcone zostały przepisy Działu IV projektu. Omówienie ich i wskazanie nasuwających się wątpliwości wymagałoby obszernych uwag, niemniej już w niniejszej opinii konieczne jest wyartykułowanie najważniejszych z nich. Projekt przewiduje zasadnicze zmiany w trybie i zasadach powoływania tak na pierwsze, jak i kolejne stanowiska prokuratorskie. Wedle projektu powołanie takie ma następować (*art. 74 § 1*) w drodze decyzji Prokuratora Generalnego, podjętej na wniosek Prokuratora Krajowego. Decyzja ta może być poprzedzona – ale wcale nie musi – opinią właściwego kolegium prokuratury o kandydacie. O tym, czy zasięgnąć takiej opinii decyduje Prokurator Generalny. W razie nieprzedstawienia opinii w terminie 30 dni przyjmuje się, że jest ona pozytywna. Nie przewidziano

jakichkolwiek opinii w odniesieniu do kandydatów na najwyższe stanowiska prokuratorskie – prokuratora Prokuratury Krajowej.

Wprowadzone zostały także propozycje zmian w zakresie wymogów wobec kandydatów na stanowiska prokuratorów. Zgodnie z *art. 75 § 1 pkt 1 zdanie pierwsze* projektu, na stanowisko prokuratora może być powołany ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie. Pomijając fakt, że stosownie do art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej, każdy obywatel Polski posiada również obywatelstwo Unii Europejskiej, w tej części projekt jest ewidentnie sprzeczny z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.) – zgodnie z którym obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej te same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Powoduje to także sprzeczność z art. 60 Konstytucji RP, stanowiącym, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Zbędnym się wydaje również zdanie drugie, zakazujące powołania na stanowisko prokuratora osoby, która „była prawomocnie skazana za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego”. Ten ostatni przypadek wydaje się bowiem mieścić całkowicie w dotychczasowym (i projektowanym) punkcie mówiącym o „nieskazitelnym charakterze” kandydata. Projekt utrzymuje dotychczasową granicę wieku 26 lat dla kandydata – na marginesie, obecny stan prawny w zakresie długości edukacji szkolnej i wyższych studiów prawniczych (magisterskich) wraz z trwającą 3 lata aplikacją prokuratorską i co najmniej roczną asesurą prokuratorską sprawiają, że w praktyce nie jest możliwe powołanie na stanowisko prokuratora osoby w wieku poniżej 27 lat. Zupełnie zbędne wydaje się dodanie w omawianym *art. 75 punktu 8*. Osoby tam wymienione z pewnością nie spełniają kryterium „nieskazitelności charakteru”. Wprost jaskrawo jest to też widoczne w stosunku do sędziów,

którzy orzekając uchybili godności urzędu sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, a co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem. Zarazem wobec upływu 26 lat od upadku systemu PRL jest wątpliwe, aby takie osoby miały się ubiegać o stanowisko prokuratora.

Nie znajduje żadnego uzasadnienia obniżenie wymogów formalnych dla powołania na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej, skoro ma ona odpowiadać dotychczasowej Prokuraturze Generalnej, a jej prokuratorzy mają być pod wieloma względami zrównani z sędziami Sądu Najwyższego. Zmniejszono w projekcie wymagany obecnie 10-letni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego do stażu 8-letniego, przy równoczesnym obniżeniu z 6 do 5 lat stażu na stanowisku prokuratora prokuratury regionalnej (zwraca uwagę brak wskazania, że dotyczy to także stażu na stanowisku prokuratora prokuratury apelacyjnej), okręgowej lub prokuratora IPN, sędziego sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego bądź wojskowego sądu okręgowego (*por. art. 76 § 1 projektu*). Podobnie obniżono z dotychczasowych 4 do 3 lat pracy na wskazanych w projekcie stanowiska okres stażu wymagany do powołania na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej, utrzymując dotychczasowe zasady (a w przypadku osób przychodzących z tak zwanych „wolnych zawodów prawniczych” – nawet zaostrzając kryteria) w odniesieniu do kandydatów na stanowiska prokuratora prokuratury regionalnej. Dodać trzeba, że wymogi te i tak nie mają większego znaczenia, skoro zgodnie z *art. 76 § 5* projektu Prokurator Generalny może (na wniosek Prokuratora Krajowego) powołać prokuratora do pełnienia obowiązków w Prokuraturze Krajowej, regionalnej czy okręgowej, bez spełnienia warunków kwalifikacyjnych dotyczących długości stażu pracy. Określenie, że może to nastąpić „w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań prokuratury” jest nieostre i daje pełną swobodę decyzyjną Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi

Generalnemu. Otwiera to drogę do prowadzenia polityki kadrowej opartej na pełnej dowolności wyboru bez zachowania kryteriów merytorycznych.

Podobnie zresztą przedstawia się problem obsadzania pierwszych stanowisk prokuratorskich (art. 80 i następne projektu). Przy utrzymaniu trybu procedury konkursowej zbliżonego do obecnego (aczkolwiek znacznie skróconego, bo pozbawionego etapu oceny Krajowej Rady Prokuratury), jednocześnie wprowadza się swobodę decyzji dla Prokuratora Generalnego, czy w konkretnych „szczególnie uzasadnionych wypadkach” nie odstąpić od tej procedury, zastępując ją wnioskiem Prokuratora Krajowego. Podkreślić też trzeba, iż procedura konkursowa nie dotyczy zgodnie z projektem innych stanowisk, niż pierwsze stanowisko prokuratorskie (prokuratora prokuratury rejonowej). W pozostałych przypadkach Prokurator Generalny będzie miał niczym nieskrępowaną swobodę powoływania na stanowiska prokuratorskie. W bardzo znaczny sposób różni to projekt od obecnej procedury, wzorowanej na procedurze powoływania sędziów. Mimo zastrzeżeń co do szczegółów trybu dotychczasowej procedury, daje ona możliwość znacznie bardziej obiektywnego wyłaniania najlepszych kandydatów niż czyni to projekt, oparty w istocie na preferowaniu subiektywnej oceny Prokuratora Generalnego. Sama procedura konkursowa ma być oparta zasadniczo na dotychczasowych zasadach.

Zdecydowanej krytyki wymaga rozwiązanie dotyczące utraty stanowiska prokuratora, zawarte w art. 93 § 4 projektu. W odróżnieniu od stanu obowiązującego, taki skutek ma mieć nie tylko prawomocne orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby prokuratorskiej oraz prawomocne orzeczenie sądu orzekające wobec prokuratora środek karny pozbawienia praw publicznych, zakazu zajmowania stanowiska prokuratora, degradacji lub wydalenia z zasadniczej służby wojskowej – lecz także „prawomocne orzeczenie sądu skazujące prokuratora za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego”. Oznacza to, że z mocy prawa utratę stanowiska prokuratora spowoduje także skazanie za

przestępstwo nieumyślne (na przykład drogowe). Jest to zdecydowanie sprzeczne z samą instytucją środków karnych, w szczególności zakazu zajmowania stanowiska prokuratora, która to instytucja staje się wobec tej regulacji całkowicie zbędna.

Podobnie § 6 omawianego projektowanego przepisu, dotyczący wygaśnięcia stosunku służbowego prokuratora „z dniem... uzyskania obywatelstwa innego kraju” jest ewidentnie sprzeczny z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Należy uznać to za dyskryminację osób posiadających podwójne obywatelstwo. W przeciwieństwie do przepisów obowiązujących w okresie PRL, obecny stan prawny pozwala na taką sytuację.

II. Projekt ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze.*

Odnosząc się do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze pozostaje jedynie zaznaczyć, że zgodnie z § 47 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w oddzielnej ustawie wprowadzającej można zamieścić przepisy o wejściu w życie ustawy „głównej”, przepisy zmieniające, przepisy uchylające oraz przepisy przejściowe i dostosowujące. Przepisy ustawy wprowadzającej co do zasady skonsumowane zostają w momencie wejścia jej w życie, dlatego ustawa wprowadzająca nie powinna zawierać przepisów regulujących nowe, powtarzalne zachowania. Niedopuszczalne jest zamieszczanie w ustawie wprowadzającej przepisów merytorycznych, bowiem mogłoby to doprowadzić do powstania niepotrzebnych trudności związanych z interpretacją tychże przepisów merytorycznych jako przejściowych lub dostosowujących.

Przepisy tego projektu wymagają drobiazgowego przeanalizowania i usunięcia dostrzegalnych usterek techniczno-legislacyjnych powodujących wątpliwości interpretacyjne zawartych w nich rozwiązań.

Jeżeli tok prac legislacyjnych nad projektem na to pozwoli,
szczegółowe uwagi przekazę w uzupełniającej opinii.

*M
K* *Przewodniczący*
A. Seremet

Andrzej Seremet