



Warszawa, dnia 17 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

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do przekazanej uprzednio opinii z dnia 12 stycznia 2016 r. do poselskich projektów *ustawy - Prawo o prokuraturze* wraz z autopoprawką (druki nr 162 i 162A) oraz ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze* (druk 163) uprzejmie przedstawiam dodatkowe uwagi o szczegółowym charakterze do obu ocenianych projektów.

I. Projekt *ustawy - Prawo o prokuraturze*.

1. Zwraca uwagę wyodrębnienie ustrojowe Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego spośród prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej (*art. 1*). Nie wydaje się to mieć uzasadnienia merytorycznego. Są to bowiem określone funkcje, pełnione przez

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 20-01-2016

prokuratorów, tak samo jak – przykładowo – prokurator rejonowy czy prokurator okręgowy

2. W *art. 4* jako zasadę wprowadzono obowiązek wykonywania przez każdego prokuratora czynności określonych w *art. 3 § 1 pkt 1*, polegających na prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami. Jako wyjątek od tej zasady przewidziano prawo zarządzenia przez kierownika jednostki innego podziału czynności. Taka regulacja nie gwarantuje właściwej realizacji określonych ustawowo działań prokuratora wymienionych w *art. 3 § 1 pkt 2, 3 i 7*. Nie uwzględnia różnorodności i specyfiki zadań prokuratora oraz konieczności specjalizacji prokuratorów wykonujących zadania z tzw. działalności pozakarnej polegające na podejmowaniu działań procesowych w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Konieczne wydaje się wprowadzenie do *ustawy* odrębnej normy zrównującej obowiązki w postępowaniach karnych z obowiązkami w postępowaniach z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego, w celu zapewnienia wysokiego poziomu pracy przez wyspecjalizowanych w tych dziedzinach prokuratorów i zapobieżenia nieuzasadnionej marginalizacji zadań określonych w ustawach procesowych, spośród których wskazać należy Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacją podatkową czy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jedną z możliwości jest wprowadzenie takiego podziału czynności, który przewidywałby obowiązek wykonywania przez prokuratora przynajmniej jednego z zadań określonych w *art. 3 § 1 pkt 1,2,3,7* przedstawionego projektu.
3. Zasadnicze znaczenie ma zmiana przepisów określających granice niezależności prokuratora. Zwraca uwagę, że zlikwidowano zakaz 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), a także

innych prokuratorów, wymienionych w *art. 34 § 1 i 2* na piśmie (w nagłych wypadkach ustnie) z uprawnieniem dla prokuratora do 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 - Prokurator Generalny będzie uprawniony do wydawania takich poleceń w każdej sprawie, a przy tym od tych poleceń prokuratorowi nie będzie służyć prawo korzystania z instrumentu z *art. 7 § 4*. Prokurator Generalny nie ma bowiem „prokuratora bezpośrednio przełożonego”. Prokurator Generalny nie musi przy tym spełniać kryteriów fachowości wymaganych od pozostałych prokuratorów stosownie do *art. 7 § 4 pkt 6 i 7 (art. 1 § 2)*. Upoważnienie przełożonych każdego szczebla do wydawania poleceń stwarza także możliwość poleceń „piętrowych”, które nie zostały wyłączone przepisami *art. 7*. Takie polecenie polega na nakazaniu wydania konkretnego polecenia przez przełożonego niższego szczebla. Po zrealizowaniu tak wydanego polecenia ewentualne żądanie jego zmiany lub wyłączenia od wykonania czynności będzie należało do prokuratora przełożonego wyższego szczebla (*art. 7 § 4 zdanie drugie*), który zainicjował wydanie kontestowanego polecenia lub był ogniwem przekazującym polecenie wydane na wyższym szczeblu. Projekt nie określa, kto będzie uprawniony do rozpatrzenia żądania zmiany lub uchylecia polecenia (*art. 7 § 4*).

4. Przepis *art. 15 § 1 ust. 1* stanowi, że Prokurator Generalny przed powołaniem prokuratora regionalnego, okręgowego i rejonowego przedstawia jego

kandydaturę zgromadzeniu prokuratorów. Nie wskazuje natomiast, w jakim celu ani nie określa procedury w tym zakresie. Z kolei przepis *art. 47*, który zawiera zamknięty katalog uprawnień zgromadzenia prokuratorów, nie daje mu uprawnienia do opiniowania czy też wyrażenia w innej formie stanowiska co do przedstawionej kandydatury.

5. Przepis *art. 17 § 1* wydaje się nieściśły. Stanowi on bowiem, że „Prokuratura Krajowa zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego”. W rzeczywistości o obsłudze można mówić wyłącznie w odniesieniu do Prokuratora Generalnego i chodzi tu o liczne jego kompetencje przewidziane w Konstytucji i ustawach, których wykonanie wymaga odpowiedniego aparatu. W odniesieniu do Prokuratora Krajowego można natomiast przyjąć, iż kieruje on Prokuraturą Krajową (tak stanowi *art. 18 § 1*). W tym znaczeniu Prokuratura Krajowa zapewnia obsługę Prokuratora Krajowego, tak jak prokuratura regionalna zapewnia obsługę prokuratorowi regionalnemu.
6. Zachowanie czteroszczeblowej struktury organizacyjnej prokuratury, z przyznaniem kompetencji do prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych z określeniem właściwości rzeczowej dla każdego z tych szczebli organizacyjnych wymaga bardzo precyzyjnego uregulowania kwestii tej właściwości, już na przedpolu eliminując obszar sporów o właściwość rzeczową. Należy zatem z wielką starannością przeanalizować przepisy *art. 19 § 4*, *art. 20 § 3*, *art. 22 § 2* i *art. 23 § 3* i rozważyć ich doprecyzowanie. Przede wszystkim wyeliminowania wymaga użycie sformułowań nieostrych lub niedefiniowanych w systemie prawa, takich jak „przestępczość finansowo-gospodarcza” (*art. 22 § 2*). Ponadto wydaje się celowe rozważenie zasadności objęcia właściwością rzeczową Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, a więc Prokuratury Krajowej (*art. 20 § 3*), wszystkich spraw o przestępczość zorganizowaną. Wśród tak zdefiniowanego zakresu mieścić się będą sprawy nie zasługujące na takie potraktowanie, jak również rzeczywiście poważne i groźne przestępstwa. Dla przykładu można wskazać sprawę, w której

sąsiedzka grupa kilku osób podejmuje działania skierowane na włamania do komórek lokatorskich. Przy sztywno uregulowanym zakresem właściwości nie będzie istniała możliwość prowadzenia postępowania przygotowawczego na niższym poziomie organizacyjnym. Wreszcie, należałoby rozważyć uzupełnienie przepisów o regulację trybu i procedury rozwiązywania sporów o własność rzeczową, nie pozostawiając tego zagadnienia przepisom regulaminowym.

7. Podkreślenia wymaga wprowadzenie w projekcie przepisów (*art. 29 § 1 – 3*) powierzających sprawowanie nadzoru instancyjnego przez Prokuratora Generalnego w sprawach prowadzonych w Prokuraturze Krajowej, Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości 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.
8. Niezbyt zrozumiały jest sens wprowadzenia (*art. 38*) instytucji doradców Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego, w tym doradców społecznych (zatem pozostali doradcy mieliby otrzymywać wynagrodzenie; dotyczy to również prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku). Kierownictwo Prokuratury winno bowiem korzystać z opinii i stanowisk wypracowywanych przez poszczególne komórki organizacyjne (w szczególności Prokuratury Krajowej), zaś instytucja „doradców” może prowadzić do zaburzenia normalnego kierowania jednostką organizacyjną.
9. Przewidziane w *art. 43 § 2* uprawnienia Krajowej Rady Prokuratorów nadają jej w istocie charakter ciała niemal wyłącznie opiniodawczego. Określenie w *art. 43 § 1*, że owa Rada „stoi na straży niezależności prokuratorów” ma w istocie charakter deklaracyjny wobec braku jakichkolwiek narzędzi do realizacji takiego zadania. Zwraca także uwagę krótka – dwuletnia - kadencja tego organu. Skład pierwszej Rady ma być w całości ustalony przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z *art. 56 § 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze* w terminie 30 dni od wejścia tej ustawy w życie. Nie

jest jasne, co ten przepis oznacza, bowiem skład Krajowej Rady Prokuratorów kształtuje projektowana *ustawa – Prawo o prokuraturze*. Można rozumieć go tak, że skład pierwszej Rady może odbiegać od przewidzianego w ustawie, ale też tak, że Minister Sprawiedliwości w istocie wyznaczy jej członków bez zachowania trybu wyborów.

10. Wskazać także należy na wątpliwość dotyczącą składu zgromadzenia prokuratury regionalnej, przewidzianego w *art. 46 § 1*. Miałby on składać się z delegatów prokuratury regionalnej, wybieranych przez zebranie prokuratorów tej prokuratury, w liczbie równej połowie prokuratorów prokuratury regionalnej. Natomiast delegatów prokuratorów okręgowych – w liczbie równej jednej trzeciej liczby prokuratorów prokuratury regionalnej – wybierają „zebrania prokuratorów prokuratorów okręgowych i zebrania prokuratorów prokuratorów rejonowych”. Ta ostatnia część zdania wydaje się nieporozumieniem w sytuacji, gdy równocześnie zgodnie z kolejnym zdaniem zebrania prokuratorów prokuratorów rejonowych mają wybierać delegatów do zgromadzenia w liczbie równej dwóm trzecim liczby prokuratorów prokuratury regionalnej. Nie wiadomo więc, w jaki sposób mieliby być wybierani delegaci prokuratorów okręgowych – czy przez połączone zebrania prokuratorów prokuratorów okręgowych i prokuratorów rejonowych, czy w jakiś inny sposób. Być może kluczem do rozumienia tego przepisu jest projektowany § 3 w art. 46, zgodnie z którym regulamin wyboru delegatów ustala Prokurator Generalny. W każdym razie zwraca uwagę, że w zgromadzeniu prokuratorów prokuratury regionalnej delegaci tej ostatniej będą dwa razy mniej liczni niż łącznie delegaci prokuratorów okręgowych i rejonowych. Może to mieć znaczenie przy wykonywaniu jedynych kompetencji wykraczających poza zakres opiniodawczy – wyboru 2/3 liczby członków kolegium prokuratury, przedstawiciela do Krajowej Rady Prokuratorów i członków sądów dyscyplinarnych. W tym zakresie projekt uwzględnia postulaty wyrażane przez przedstawicieli związku zawodowego, które jednak opierają się na wyraźnym przeciwstawieniu prokuratorów

prokuratur rejonowych – rzekomo najważniejszych – prokuratorom wyższych szczebli organizacyjnych prokuratury.

11. W *art. 56 § 2* zwraca uwagę wprowadzenie możliwości powoływania zespołu prokuratorów realizującego zadania wszczęcia i prowadzenia postępowania przygotowawczego, a następnie wykonywania w tych sprawach czynności oskarżyciela publicznego przed sądem – przy czym w skład takiego zespołu obok prokuratorów jednostek różnych szczebli mogliby wchodzić także „funkcjonariusze innych służb państwa”. Ten ostatni przepis wydaje się być wadliwy. Czym innym jest zespół śledczy, kierowany przez prokuratora, który może nadzorować pracę funkcjonariuszy innych organów, a czym innym „zespół prokuratorów”. Prokurator – zgodnie z Kodeksem postępowania karnego – ponosi jednoosobowo odpowiedzialność za podejmowane czynności. Czynności procesowe powinien podejmować „prokurator”, a nie „zespół prokuratorów”. Przepis wymaga doprecyzowania co do uprawnień i obowiązków prokuratorów tworzących zespół. Nie można tego zagadnienia pozostawić regulacji regulaminowej, jak jest to w obecnym stanie prawnym.
12. Jest wątpliwe, czy projektowany *art. 56 § 4* może wprowadzać elektroniczną formę prowadzenia postępowania przygotowawczego i elektroniczną formę aktu oskarżenia – z dokumentami opatrzonymi podpisem elektronicznym. Obecnie nie przewiduje tego procedura karna i w tym zakresie projektowane przepisy wkraczają w zakres, który powinien być uregulowany w kodeksie postępowania karnego.
13. Wątpliwości budzi stosunek *art. 57 § 5* do zapisu z *art. 5* i *art. 6 ust. 3 i 5* ustawy o ochronie informacji niejawnych.
14. Dodać należy, że z projektowanego *art. 63 § 1, 2 i 3* wynika, iż postępowania przygotowawcze będą mogły być prowadzone nie tylko w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej oraz w Wydziale Spraw Wewnętrznych tejże Prokuratury, ale także w samej Prokuraturze Krajowej lub Głównej Komisji („w sprawach o obszernym materiale dowodowym, a także zawiłych pod

względem faktycznym lub prawnym”). W tym ostatnim wypadku będzie to następować na podstawie zarządzenia Prokuratora Generalnego, który może powołać w tym celu zespół prokuratorów. Co więcej, w skład takiego zespołu mogliby wchodzić także „funkcjonariusze innych służb państwowych”, a także „w charakterze doradców lub konsultantów prokuratorzy lub sędziowie w stanie spoczynku, bez prawa wpływania na treść czynności procesowych”. Powstaje pytanie, jakie miałyby być kompetencje owych funkcjonariuszy innych służb państwowych czy prokuratorów lub sędziów w stanie spoczynku w ramach prowadzenia postępowania przygotowawczego i jaka będzie ich pozycja wobec prokuratorów wchodzących w skład takiego zespołu. Rozwiązanie to wydaje się być całkowicie sprzeczne z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania karnego.

15. Należy zwrócić uwagę na projektowany *art. 64 § 2*, zgodnie z którym w razie, gdy wyniki postępowania sądowego nie potwierdzają zarzutów oskarżenia, prokurator „może odstąpić od oskarżenia” – nie zaś jak obecnie „odstępuje od oskarżenia”. Decyzja ta jest zatem fakultatywna, a równocześnie wprowadza się obowiązek poinformowania o tej decyzji prokuratora bezpośrednio przełożonego. Zauważyć trzeba, że obowiązujący obecnie *art. 14 § 2* kodeksu postępowania karnego po dniu 1 lipca 2015 r. zastąpił instytucję „odstąpienia od oskarżenia” zupełnie odmienną instytucją „cofnięcia aktu oskarżenia”. Niezależnie od krytycznej oceny tego stanu, zaistnieje sprzeczność pomiędzy tymi przepisami.
16. W *art. 81 § 1* powinien być uzupełniony o wymóg niezwłocznego obwieszczenia o wolnym stanowisku prokuratora.
17. Miesięczny termin na zgłoszenie kandydatury na wolne stanowisko prokuratora określony w *art. 81 § 2* – powinien być zmieniony na 30-dniowy, z uwagi na konieczność ujednoczenia terminologii ustawy.
18. Przepis *art. 82 § 1* należy uzupełnić poprzez dodanie do katalogu braków formalnych - braku polegającego na niedołączeniu do zgłoszenia wykazu zawierającego mniejszą lub większą ilość spraw w stosunku do liczby określonej ustawowo. Ponadto zasadne jest dodanie przepisu dającego

możliwość uzupełnienia w określonym terminie, pod rygorem pozostawienia zgłoszenia bez rozpatrzenia, braków polegających na niedołączeniu stosownych dokumentów, o których mowa w *art. 77* oraz braku ustawowej liczby spraw.

19. W celu usprawnienia procedury konkursowej – w *art. 82 § 3* zasadne byłoby zastąpienie wymogu sporządzenia oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko prokuratorskie przez wizytatora prokuratury okręgowej, zapisem, że oceny kwalifikacji dokonuje wyznaczony prokurator.
20. Właściwe jest uzupełnienie projektu o przepis dotyczący możliwości ponownego zgłoszenia kandydatury na wolne stanowisko prokuratorskie dopiero po zakończeniu poprzednio rozpoczętego postępowania w sprawie powołania na stanowisko prokuratorskie oraz możliwość wykorzystania oceny kwalifikacji w kolejnych konkursach np. w ciągu 2-3 lat.
21. W rocie ślubowania (*art. 92 § 1*) słowa „dochować tajemnicy państwowej i służbowej” należy zastąpić słowami: „dochować tajemnicy prawnie chronionej”. Zmiana ta została wprowadzona w ustawie o prokuraturze ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182., poz.1228, ze zm.).
22. Wątpliwości budzi propozycja wprowadzenia w *art. 104 § 7* zasady jawności oświadczeń prokuratorów o swoim stanie majątkowym. W obowiązującym stanie prawnym wkraczanie w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie jest aż tak głębokie, jak proponuje się to w projekcie. Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym wynika obecnie z szeregu regulacji ustawowych. Przewiduje go m.in. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 10 ust. 1), a także takie ustawy ustrojowe jak: ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm. – art. 38), ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. – art. 87 ust. 1), ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 – art. 8), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo

o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 989 ze zm. – art. 29), ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm. – art. 49a), ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm. – art. 16 ust. 2). W świetle tych ustaw informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę prawnie chronioną, chyba że osoba, która je złożyła, wyrazi zgodę na jej ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach także podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie. Należy zauważyć, iż nie tyle sam zakres informacji przewidzianych w *projekcie* do ujawnienia w oświadczeniu majątkowym stanowi wkroczenie w autonomię informacyjną, ale fakt, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym mają stać się jawne i powszechnie dostępne. W aktualnym porządku prawnym jawność oświadczeń o stanie majątkowym przez ich publikację w urzędowym publikatorze teleinformatycznym, który dotyczy informacji o organizacji i działaniu władzy publicznej, przewidziana jest wyłącznie przez te akty normatywne, które dotyczą osób pełniących funkcje publiczne z wyboru w organach przedstawicielskich. W kwestii tej wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, wyrażając - w wyroku z dnia 6 grudnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/05 - poglądy: *„Wybierani w wyborach powszechnych radni (podobnie jak posłowie i senatorowie) muszą liczyć się z tym, że przedmiotem zainteresowania są także i takie okoliczności ze sfery życia prywatnego, które mają doniosłość dla wykonywania przyjętej funkcji publicznej. Dlatego też w odniesieniu do osób piastujących funkcje publiczne z wyboru, prawo do ochrony prywatności może podlegać istotnemu ograniczeniu.”* (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129). Trybunał Konstytucyjny, badając zakwestionowane w powyższej sprawie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, doszedł do przekonania, że uregulowania dotyczące oświadczeń majątkowych radnych mieszczą się w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zdaniem Trybunału, *„[p]rzyjęte rozwiązania nie tylko >>sprzyjają<< zakładanym celom, ale są niezbędne*

dla efektywnego przeciwdziałania zjawiskom o charakterze korupcyjnym". Porównując korzyści, jakie może przynieść oceniana regulacja w walce z korupcją, i skutek w postaci ograniczenia konstytucyjnych praw osób, do których się odnosi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w jej kształtowaniu została zachowana zasada proporcjonalności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyżej wyroku, *„jawność oświadczeń majątkowych umożliwia ich skuteczniejszą kontrolę. Każdy z wyborców może sprawdzić, czy majątek radnego wzrósł w ciągu ostatniego roku, a jeśli tak, to czy odpowiada osiąganym dochodom.*” Taki argument przemawiać może za „niezbędnością” ograniczenia prywatności osób pełniących funkcję publiczną z wyboru, w rozumieniu zarówno art. 31 ust. 3, jak i art. 51 ust. 2 Konstytucji, funkcjonującego aktualnie w systemie prawa. Argumentu tego nie można jednak odnieść do „niezbędności” ograniczenia prawa do prywatności innych osób, które piastują funkcję publiczną, lecz nie pochodzącą z wyborów powszechnych. Nie można również odwołać się w tym wypadku do ewentualnego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa przez rozwiązania prawne różnicujące zasady postępowania z oświadczeniami majątkowymi, gdyż osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru i osoby pełniące funkcję z powołania nie są podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 Konstytucji. Zarzut taki byłby natomiast zasadny w odniesieniu do nierównego traktowania prokuratorów i innych osób pełniących funkcje publiczne nie pochodzące z wyboru.

23. Przepis *art.106 § 3* daje możliwość delegowania prokuratora bez jego zgody, na okres 12 miesięcy w ciągu roku. Regulacja ta może prowadzić do pozaprocesowego wpływu na niezależność prokuratora. Ponadto zachodzi obawa, czy interpretacja tego przepisu nie wytworzy praktyki permanentnego utrzymywania delegacji.
24. Przepis *art.109 § 4* stanowi, że do prokuratora Prokuratury Krajowej stosuje się *1 pkt 1 i 2 oraz § 2* tego przepisu. Oznacza to, że prokurator Prokuratury Krajowej, który ma miejsce stałego zamieszkania w innej miejscowości niż siedziba Prokuratury Krajowej ma prawo - tak jak prokurator delegowany

– do nieodpłatnego zakwaterowania, w warunkach odpowiadających godności urzędu albo zwrot kosztów zamieszkania w miejscu delegowania w formie zwrotu kosztów faktycznie poniesionych lub miesięcznego ryczałtu. To dodatkowe uprawnienie dla prokuratorów najwyższego szczebla stoi w sprzeczności z *art. 121*, zgodnie z którym prokurator powinien dostosować swoje miejsce stałego zamieszkania do siedziby prokuratury, w której pełni służbę. Przełożony prokuratora tylko w uzasadnionych przypadkach może wyrazić zgodę na zamieszkanie prokuratora w innej miejscowości. Uzasadnieniem dla przyznania prokuratorom delegowanym dodatkowych świadczeń socjalnych było zrekompensowanie niedogodności i kosztów ponoszonych w związku z koniecznością czasowego przeniesienia miejsca pobytu do innej miejscowości, niebędącej miejscem pełnienia służby i jednocześnie stałym miejscem zamieszkania. Natomiast brak jest całkowicie uzasadnienia do rekompensowania kosztów zamieszkania prokuratorom, którzy mają miejsce stałego zamieszkania w miejscowości innej niż siedziba jednostki organizacyjnej prokuratury, w której pełnią służbę. Wprowadzenie tego uprawnienia tylko do prokuratorów Prokuratury Krajowej stanowi odstępstwo od zasady równości, które wprawdzie jest konstytucyjnie dopuszczalne, ale musi mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Dla porównania należy wskazać, że sędziowie Sądu Najwyższego, mieszkający w innej miejscowości niż Warszawa, mają wprawdzie ustawowo zagwarantowane prawo do bezpłatnego zakwaterowania w Warszawie oraz zwrot kosztów przejazdu i dodatek z tytułu rozłąki z rodziną, ale tylko w przypadku wyrażenia przez Pierwszego Prezes Sądu Najwyższego zgody na zamieszkanie przez sędziego w innej miejscowości (*art. 47 § 1* ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym [Dz.U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.]) oraz na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości i warunków wypłacania świadczeń urzędnikom państwowym przeniesionym do pracy w innej miejscowości (*art. 47 § 2* ustawy o Sądzie Najwyższym).

25. Wynikająca z *art. 109 § 1 ust. 1* jedna z form realizacji prawa do zwrotu kosztów zamieszkania w miejscu delegowania, czyli miesięczny ryczałt został podwyższony (jego maksymalna wysokość) z 78% do 150% kwoty bazowej, będącej podstawą ustalania wynagrodzenia zasadniczego prokuratora. Zaproponowana kwota maksymalnego ryczałtu odbiega znacznie od cen rynkowych najmu mieszkań. Kwota miesięcznego ryczałtu w wysokości 78% została ustanowiona ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). Wprowadzona wówczas zmiana była konsekwencją przeprowadzonej tym samym aktem ustawodawczym zmiany przepisów dotyczących wynagrodzenia prokuratorów. Wówczas to ustawodawca odszedł od kształtowania wysokości wynagrodzeń prokuratora w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej. Kwota ta zastąpiona została przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanym w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. W 2009 r. kwota bazowa wynosiła 1 523,29 zł, natomiast podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego ustalona na podstawie art. 61a ustawy o prokuraturze – 2 951,36 zł. Brak informacji jakie skutki finansowe spowodują proponowane zmiany oraz czy w budżecie państwa na 2016 rok są zabezpieczone stosowne środki.
26. Przepis *art. 111 § 2* reguluje kwestię dodatku specjalnego w okresie delegowania. Dodatek ten nie przysługuje prokuratorowi prokuratury regionalnej delegowanemu do Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji. Prokuratorom tym po trzech miesiącach delegowania na pozostały okres delegacji przysługuje wynagrodzenie w stawce podstawowej takie jak prokuratorowi Prokuratury Krajowej. Takiego ograniczenia nie ma w stosunku do prokuratorów delegowanych do wykonywania czynności prokuratorskich do Wydziału Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej.
27. Norma *art. 111 § 4* projektu stoi w sprzeczności z przestrzeganą dotąd przy kolejnych nowelizacjach przepisów ustawy o prokuraturze zasadą

jednolitości systemu wynagradzania sędziów i prokuratorów. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w *art. 124 § 1* w zakresie wynagrodzenia zasadniczego, które winno być równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i innych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego. Jest to powtórzenie obecnie obowiązującej regulacji z *art. 62 ust. 1* ustawy o prokuraturze. Proponowany fakultatywny dodatek specjalny dla prokuratorów Prokuratury Krajowej jest nowym rozwiązaniem. Jako stojący w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej nie ma odpowiednika w przepisach ustawy o Sądzie Najwyższym. W przypadku prokuratorów może być wadliwie wykorzystywanym instrumentem oddziaływania na niezależność prokuratorską. To samo zagrożenie niesie za sobą przywrócenie – w *art. 133 § 1* nagród i wyróżnień przyznawanych przez Prokuratora Generalnego oraz Prokuratora Krajowego prokuratorom, którzy wykazują w pracy inicjatywę i sumiennie wypełniają obowiązki oraz szczególnie przyczyniają się do wykonywania zadań służbowych. Użyte w *art. 133 § 2* sformułowanie „albo przepisy szczególne” powinno być doprecyzowane. Wątpliwość bowiem budzi, na podstawie jakich przepisów szczególnych, innych niż przepisy o wynagrodzeniu, będzie możliwy awans w terminie wcześniejszym niż przewidują to przepisy o wynagrodzeniu lub powołaniu na wyższe stanowisko służbowe. Jeżeli w zamiarze projektodawcy jest stworzenie w przyszłości takich przepisów szczególnych, to powinny być one zdeteminowane treścią ustawy, jej przepisu upoważniającego sformułowanego zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

28. Przepis *art. 122 § 1* wprowadza możliwość przyznania pomocy finansowej w postaci pożyczki finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratora w stanie spoczynku. Nie jest to uzasadnione w kontekście

bieżących potrzeb mieszkaniowych pozostałych prokuratorów, w szczególności rozpoczynających pracę i nie mających własnego mieszkania. Ponadto przepis wprowadzając kolejną grupę uprawnionych do pożyczki mieszkaniowej, jednocześnie obniża wysokość środków na pomoc finansową z 6 % do 5 % rocznego funduszu wynagrodzeń osobowych prokuratorów. Pomoc ta staje się zatem mniej dostępna. Przepis dotyczący pożyczek mieszkaniowych powoduje nieuzasadnioną zmianę na korzyść prokuratorów w stanie spoczynku w stosunku do sędziów w stanie spoczynku. Należy zwrócić uwagę, że niezmiernie istotne przy tworzeniu pragmatyki służbowej prokuratury jest oparcie struktury organizacyjnej prokuratury oraz statusu prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych na zasadzie nawiązującej do struktury organizacyjnej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego oraz statusu sędziego (zasada symetrii, inaczej: paralelności). Jest to szczególnie ważne w sytuacji unii personalnej w zakresie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz zamiaru ponownego umieszczenia Prokuratury Krajowej w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

29. Warto w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych w *art. 132 § 4* dodać zdanie drugie w brzmieniu: „Warunkiem powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko prokuratora jest nieosiągnięcie wieku, o którym mowa w *art. 69 § 1* *usp*”.
30. Przepis *art. 178 § 1* pozostaje w kolizji z przepisami *art. 175 § 1* *ust. 3*, pominięto w nim bowiem przesłankę ukończenia zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Polsce.
31. Wątpliwości budzą projektowane przepisy *Rozdziału 3 Odpowiedzialność karna, dyscyplinarna i służbowa prokuratorów*. W rozdziale tym dokonano połączenia przepisów dotyczących kwestii immunitetu prokuratorowskiego (które obecnie znajdują się w części obejmującej prawa i obowiązki prokuratorów, osobne zaś dotyczą Prokuratora Generalnego) z regulacjami dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mimo, iż w obydwu wypadkach orzekają sądy dyscyplinarne, to jednak instytucje te różnią się

znacznie; także w wypadku sędziów stosowne przepisy mieszczą się w odrębnych rozdziałach. Podkreślić także trzeba, że rozdział ten oparty został pod względem kolejności przepisów w zasadzie na obecnym unormowaniu, które budzi wątpliwości. Stąd też krytycznie ocenić należy pod tym względem jego konstrukcję. Krytycznie należy ocenić zrównanie uregulowania immunitetu Prokuratora Generalnego i procedury w przypadkach wniosku o jego uchylenie z takim unormowaniem dotyczącym pozostałych prokuratorów. Mając na uwadze odrębną i specyficzną pozycję ustrojową Prokuratora Generalnego, kwestia ta powinna być uregulowana w osobnych przepisach. Zwraca także uwagę brak jakiegokolwiek unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej Prokuratora Generalnego, w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy. Zważywszy, że projekt wyposaża Prokuratora Generalnego w szereg uprawnień umożliwiających bezpośrednio wykonywanie przez niego czynności prokuratorskich, powinno to skutkować także określeniem odpowiedzialności w razie popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Stosowanie zaś przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów prowadziłoby do skutków absurdalnych. W odniesieniu do postępowania w przedmiocie wniosku o pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej oraz o tymczasowe aresztowanie prokuratora, *art. 134* w większości powtarza rozwiązania zawarte w *art. 54* obowiązującej ustawy o prokuraturze, jednak z pewnymi dość istotnymi modyfikacjami. Po pierwsze, odchodzi od zasady, że sąd dyscyplinarny orzeka w tej kwestii wyłącznie na podstawie treści wniosku i dowodów załączonych przez wnioskodawcę. W projekcie przewiduje się bowiem, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” sąd ten może przeprowadzić inne dowody, co należy ocenić pozytywnie. Krytycznie natomiast należy ocenić § 10 artykułu 134, który przewiduje możliwość swego rodzaju postępowania przyspieszonego w sytuacji, gdy prokurator został zatrzymany na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa i pozostaje nadal zatrzymany. Może on wówczas zostać doprowadzony na posiedzenie sądu dyscyplinarnego, wyznaczone w dniu wpłynięcia wniosku, również poza godzinami

urzędowania. Skład orzekający wyznaczony zostaje przez przewodniczącego sądu bez zachowania zasad właściwych w postępowaniu dyscyplinarnym (*co reguluje art. 146 § 1*), zaś podjęta uchwała staje się wykonalna z chwilą ogłoszenia. Przypomnieć należy, że podobne rozwiązania zostały wprowadzone tak do Prawa o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawy o prokuraturze w 2006 r. Zostały one uznane za niezgodne z Konstytucją (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129), co w efekcie doprowadziło także do ich usunięcia z ustawy o prokuraturze. W odniesieniu natomiast do odpowiedzialności dyscyplinarnej, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że model sądownictwa dyscyplinarnego oparty na sądach wyłonionych przez środowisko nie uległ zmianie w stosunku do stanu obecnego. Jest to o tyle zaskakujące, że jeszcze w projekcie postów „Solidarnej Polski” wniesionym do Sejmu poprzedniej kadencji (druk nr 1202 Sejmu RP VII kadencji) zakładano stworzenie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących niektóre zawody prawnicze – w tym prokuratorów – sprawowanego wyłącznie przez sądy (sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy). Rozwiązania zawarte w projekcie budzić zaś mogą niepokój co do możliwości ograniczenia niezawisłości działania sądownictwa dyscyplinarnego. Obawy takie mogą wynikać w pierwszym rzędzie z regulacji dotyczącej definicji przewinienia dyscyplinarnego. O ile bowiem w *art. 136 § 1* powtarza się w istocie obecną definicję deliktu dyscyplinarnego (jako rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa – tu jedynie zmiana kolejności w stosunku do obecnej „oczywistej i rażącej obrazę” – oraz uchybienie godności urzędu), to w *§ 2 tego przepisu* zawarta jest instytucja niezrozumiała. Zgodnie z nim, „nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym”. Wynika z tego, że prokurator może dopuścić się rażącej i oczywistej obrazę prawa, o ile działa „wyłącznie w interesie społecznym”. Jest to określenie niezwykle nieostre i natychmiast rodzi pytanie – kto zdecyduje, że ów prokurator działał „wyłącznie w interesie społecznym”.

Zważywszy, że zdecydowanemu rozszerzeniu ulega w projekcie pozycja rzecznika dyscyplinarnego (to on będzie decydował o wszczęciu nie tylko postępowania wyjaśniającego, lecz właściwego postępowania dyscyplinarnego), można przypuszczać, że takie decyzje będą mogły zapadać już na etapie postępowania prowadzonego przez tego rzecznika. Mając na uwadze, że w dalszym ciągu w postępowaniu dyscyplinarnym obowiązywać będą stosownie odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, które umożliwiają umorzenie postępowania w razie znikomej społecznej szkodliwości czynu, proponowane rozwiązanie wydaje się niezasadne. Istotną zmianą jest wydłużenie okresu przedawnienia deliktów dyscyplinarnych – do 5 lat od chwili czynu, z tym jednak, że jeśli w tym wszczęto postępowanie dyscyplinarne, okres przedawnienia wydłuża się do 8 lat. Byłby to najdłuższy okres przedawnienia w odniesieniu do wszystkich zawodów prawniczych, zbliżony do okresu przedawnienia karalności niektórych występów. Nie znajduje to żadnego uzasadnienia merytorycznego; zwraca uwagę, że w uzasadnieniu projektu nie wskazano motywów takiego rozwiązania. Wprowadzono natomiast zasadę – zbliżoną do art. 108 § 2 *in fine* ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. – że pomimo przedawnienia sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Przepis ten nie jest jednak sformułowany w sposób jednoznaczny. Stanowi bowiem o orzekaniu „pomimo przedawnienia, o którym mowa w zdaniu poprzednim”. W poprzednim zdaniu mowa zaś o wydłużeniu okresu przedawnienia do 8 lat następującym wtedy, gdy wszczęto postępowanie dyscyplinarne przed upływem terminu, o którym mowa w § 1 (a więc pięcioletniego). W art. 108 § 2 u.s.p. mowa jest natomiast, że jeśli przed upływem terminu, o którym mowa w § 1 tego przepisu (a więc trzyletniego, jako podstawowym terminu przedawnienia) sprawa nie została prawomocnie zakończona, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Odrębnie zatem określono w u.s.p.

przedawnienie wyrokowania od przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego. Konstrukcja *art. 140 § 2* omawianego projektu umożliwia taką interpretację, że przedawnienie wyrokowania w istocie nigdy nie nastąpi (po upływie 8 lat od czynu nadal będzie można orzekać, lecz stwierdzając popełnienie przewinienia nie wymierzać kary bądź w przeciwnym wypadku uniewinniać obwinionego). Utrzymując zasadę, że jeżeli przewinienie dyscyplinarne wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa, przedawnienie karalności dyscyplinarnej nie może nastąpić wcześniej, niż przedawnienie przewidziane w odpowiednich przepisach Kodeksu karnego, pominięto sytuację, gdy przewinienie wyczerpuje równocześnie znamiona przestępstwa skarbowego. W Kodeksie karnym skarbowym określone są bowiem odrębne terminy przedawnienia. Podobnie brak w projekcie regulacji dotyczących przedawnienia w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenia, analogicznej do *art. 108 § 3 u.s.p.* Należy zwrócić uwagę na to, że wśród przełożonych dyscyplinarnych (*art. 143*) nie wymieniono Prokuratora Krajowego – nawet w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej – co jest chyba błędem konstrukcyjnym projektu. Podobnie zastanawiać musi brak określenia długości kadencji członków sądów dyscyplinarnych (*art. 144* projektu), gdyż wskazano jedynie kadencję przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego sądów dyscyplinarnych. Zarazem projekt przewiduje, że powołuje ich Prokurator Generalny spośród prokuratorów wybranych na członków sądów. Jest to jeszcze jedno wzmocnienie pozycji Prokuratora Generalnego, a zarazem osłabienie pozycji tych przewodniczących. Trzeba też zwrócić uwagę, że projekt wydaje się wskazywać na możliwość powołania tylko jednego zastępcy przewodniczącego sądu dyscyplinarnego, w przeciwieństwie do stanu obecnego. Praktyka wskazuje, że jeden zastępca przewodniczącego nie jest wystarczający dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądu.

32. Zniesienie z dniem 4 kwietnia 2016 r. wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury implikuje zapewnienie Siłom Zbrojnym RP obsługi merytorycznej i procesowej w sprawach żołnierzy (pracowników

wojska) podlegających orzecznictwu sądów wojskowych – na poziomie nie niższym niż dotychczas. 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*), 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.

33. W *art. 23 § 2* i *art. 24 § 2* zasadne wydaje się uzupełnienie kompetencji prokuratorów do spraw wojskowych, tak aby zapewnić im udział w postępowaniu przed wszystkimi sądami wojskowymi, tj. zarówno wojskowymi sądami okręgowymi, jak i wojskowymi sądami garnizonowymi.
34. Upoważnienie z *art. 36 § 1* do wydania Regulaminu wewnętrznego urzędowania prokuratury powinno uwzględniać także „czynności prokuratorów skierowanych do służby w jednostkach wojskowych poza granicami państwa”.
35. W upoważnieniu z *art. 36 § 2* do wydania zarządzenia w sprawie działania sekretariatów, wobec zniesienia wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, brak jest potrzeby uwzględniania specyfiki organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. W *art. 55 § 1* odwołano się do bliżej nieokreślonego przepisu *art. 40*.
36. W *art. 75* istotne byłoby wskazanie, o czym wspomniano wyżej, że prokuratorem do spraw wojskowych powinien być oficer zawodowy lub oficer rezerwy, jeżeli odbył przeszkolenie, o którym mowa w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.
37. W odniesieniu do przepisów traktujących o wynagrodzeniu zauważyć należy brak regulacji dotyczących zasad kształtowania i wysokości uposażenia wojskowego prokuratorów do spraw wojskowych, będących żołnierzami

zawodowymi. Konieczny jest przepis, że uposażenia te są równe wynagrodzeniom na takim samym stanowisku (odpowiednik art. 116 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze). Potrzebny jest też przepis, wskazujący że uposażenia tych prokuratorów określają przepisy o uposażeniu żołnierzy (odpowiednik art. 116 ust. 4 tej ustawy). Ponadto w przepisach wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze powinien być zamieszczony przepis ustalający równorzędność stanowisk prokuratorskich – zniesionych w związku z likwidacją wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz aktualnych, wynikających z ustawy – Prawo o prokuraturze. Brak tego typu regulacji skutecznie uniemożliwi prawidłowe wyliczenie wysokości uposażenia prokuratorom do spraw wojskowych, będących oficerami, gdyż przepis *art. 125* jest zbyt lakoniczny.

38. *Art. 128 § 1* w swojej treści nie obejmuje grupy prokuratorów będących żołnierzami zawodowymi, którzy pełnią służbę prokuratorską poza komórką organizacyjną do spraw wojskowych. Sugeruje się więc rozciągnięcie tego przepisu na wszystkich prokuratorów, będących żołnierzami zawodowymi, a nie tylko tych, którzy pełnili służbę we wspomnianych komórkach organizacyjnych.

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

1. Za zbędną należy uznać zmianę proponowaną w art. 526 § 2 k.p.k. *in fine* (art. 4 pkt 4 projektu) wskazującą, że kasacja powinna zostać sporządzona przez „pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym”, skoro zgodnie z art. 88 k.p.k., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 396) pełnomocnikiem może być właśnie adwokat lub radca prawny.
2. Proponowana zmiana treści art. 657 § 2 k.p.k. wskazująca, że „[j]eżeli niniejszy kodeks mówi o oskarżycielu publicznym lub prokuratorze należy przez to rozumieć prokuratora powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury”, w kontekście powierzenia czynności dotychczasowych

prokuratorów wojskowych prokuratorom powszechnych jednostek organizacyjnych (art. 30 projektu) – jest zapisem zbędnym (art. 4 pkt 7 lit a projektu).

3. Proponowane zmiany w ustawie z dnia 18 grudnia 1988 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. 2015, poz. 1241) wprowadzają w sposób niekonsekwentny odmienności w nazewnictwie, odnoszące się do określenia pracowników prokuratury. W projekcie zamiennie mówi się o pracownikach prokuratury (zgodnie z nazewnictwem ustawy), o pracownikach jednostki organizacyjnej prokuratury oraz o pracownikach powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – art. 14 ust. 1 pkt 2 i 3 zmienianej ustawy. Zawarte w projekcie zmiany w treści delegacji ustawowej są niespójne z tytułem ustawy odnoszącym się do pracowników prokuratury.
4. Propozycja zawarta w art. 6 pkt 3 projektu dotycząca zmiany w art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. 2014, poz. 1075 z późn. zm.) pozbawiona jest jakiegokolwiek znaczenia i stanowi błąd wynikający z „mechanicznego” odniesienia się do zniesienia wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 30 § 1 projektu). Obowiązki spoczywające na prokuratorach kierujących wojskowymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury dotyczyły przygotowania do przekazania do archiwum Instytutu Pamięci dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek wytworzonych oraz zgromadzonych przez prokuratury wojskowe w terminie 60 dni od dnia utworzenia Instytutu Pamięci, a więc do dnia 20 marca 1999 r. i zostały przez prokuratury wojskowe zrealizowane. Przepis art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej miał charakter jednorazowy i jego delegacja została wykonana. Bezprzedmiotowa więc wydaje się być proponowana zmiana brzmienia art. 25 ust. 1 pkt 4 wymienionej ustawy, polegająca na pominięciu zapisu odnoszącego się do prokuratorów kierujących wojskowymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury.

5. Rozważenia wymaga zasadność skreślenia w art. 10 projektu, art. 61a ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. 2014, poz. 197 ze zm.), wskazującego na właściwość prokuratur apelacyjnych, jako właściwych do prowadzenia postępowań karnych w sprawach o przestępstwa wymienione w ustawie. Zasady działania domów maklerskich, giełdowych izb obrachunkowych oraz reguły obrotu giełdowego wymagają głęboko specjalistycznej wiedzy z zakresu funkcjonowania rynku kapitałowego i w związku z tym śledztwa dotyczące wskazanej problematyki winny być skoncentrowane w prokuraturach regionalnych, względnie w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji – analogicznie, jak postępowania dotyczące obrotu instrumentami finansowymi, podlegającego kontroli Komisji Nadzoru Finansowego, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. 2014, poz. 1537 z późn. zm.).
6. Zawarte w art. 11 projektu zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. 2013, poz. 568 z późn. zm.), mimo że mają charakter jedynie dostosowawczy, związany ze zniesieniem prokuratur wojskowych, to w zakresie art. 11 punktu 8-10 projektu, powinny być przejęte do dalszych prac w ramach projektu zmiany ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.
7. Słusznie uwzględniono w art. 12 projektu potrzebę zmiany art. 61 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2013, poz. 499 z późn. zm.), w którym zawarto zapis dotyczący uczestnictwa w posiedzeniach Sądu Najwyższego w innym składzie niż pełny lub skład izby, prokuratora Prokuratury Krajowej, co związane jest z utworzeniem Prokuratury Krajowej. Projektodawca pominął jednak okoliczność uczestnictwa *de lege lata*, prokuratora Prokuratury Generalnej w posiedzeniu składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 265 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270 z późn. zm.). Wskazany przepis

wymaga więc analogicznej korekty, jak w wypadku art. 61 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

8. Rozważenia wymagają konsekwencje zapisu zawartego w art. 22 ust. 1a projektu, odnoszącego się do zmiany ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2014, poz. 1414 z późn. zm.). Proponowane brzmienie przepisu jest następujące: *„Zgoda żołnierza zawodowego na pełnienie służby na stanowisku służbowym prokuratora do spraw wojskowych nie jest wymagana.”*. Zapewne intencją projektodawcy było wywołanie jednorazowego skutku prawnego, polegającego na braku konieczności wyrażenia zgody przez prokuratorów wojskowych, pełniących zawodową służbę wojskową na stanowiskach prokuratorów, na pełnienie służby na stanowisku służbowym prokuratora do spraw wojskowych. Takiego zapisu projekt ustawy jednak nie zawiera.
9. Wobec projektu połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, za oczywiście błędny należy uznać zapis zawarty w propozycji zmiany art. 6 lit. b) ust. 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. 2012, poz. 1230 z późn. zm.), zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości na 3 miesiące przed upływem kadencji Członków Rady Programowej zwraca się do Prokuratora Generalnego o wskazanie kandydatów na członków tej Rady.
10. Wątpliwość, co do poprawności wywołuje proponowana treść art. 12 ust. 4 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Z proponowanego brzmienia, wskutek niewłaściwej redakcji przepisu, wynika, że w przypadku powołania sędziego do pełnienia funkcji Dyrektora Krajowej Szkoły Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego deleguje sędziego do Krajowej Szkoły na czas trwania kadencji. Przepis wymaga przereformowania, tak by wniosek Prokuratora Krajowego odnosił się jedynie do prokuratora powołanego do pełnienia funkcji Dyrektora Krajowej Szkoły i nie obejmował sędziego.
11. Zaproponowane zmiany treści art. 36 ust. 6 i 8 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, odnoszą się do nieaktualnego stanu

normatywnego, nie uwzględniają bowiem zmiany treści tego przepisu wynikającej z art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015, poz. 694), który nadał przepisowi art. 36 nowe brzmienie ze skutkiem od dnia 21 sierpnia 2015 r.

12. Obarczona brakiem precyzji jest propozycja zmiany art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173). Z projektu nie wynika bowiem, na podstawie jakich przepisów prokurator powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego, powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu. Wskazana ustawa w dotychczasowym brzmieniu wymienionego przepisu odsyłała do art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, na podstawie którego zastosowanie znajdowały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Propozycja zmiany art. 7 ust. 3 wymienionej ustawy nakazuje jedynie „odpowiednie” stosowanie przepisów Prawa o prokuraturze, nie precyzując, czy chodzi o czynności prokuratora podejmowane w postępowaniu cywilnym, czy administracyjnym. Wydaje się, że proponowana zmiana powinna zawierać odesłanie do art. 69 § 2 Prawa o prokuraturze, który nawiązuje w treści do art. 43 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

13. Projekt przewiduje zmianę art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2013, poz. 395 z późn. zm.), polegającą na wprowadzeniu kompetencji zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw Wojskowych do wniesienia kasacji w sprawach o wykroczenia. Pominięto natomiast okoliczność połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, przewidując uprawnienie do wniesienia kasacji jedynie dla Prokuratora Generalnego. Przepis wymaga zmiany poprzez nadanie mu następującej treści: *„Kasację w sprawach o*

wykroczenia może wnieść wyłącznie Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny (...)”.

14. Przepis art. 26 przepisów wprowadzających przewiduje alternatywną możliwość przejścia w stan spoczynku, względnie powrót na dotychczas zajmowane stanowisko służbowe Prokuratora Generalnego powołanego do pełnienia tej funkcji na podstawie dotychczasowych przepisów. Zasadnym wydaje się uzupełnienie wskazanego przepisu o zapis o treść: „według własnego wyboru”, albowiem z art. 26 projektu nie wynika, kto podejmuje decyzję o wyborze wskazanych w jego treści możliwości. Z uwagi na treść art. 26 projektu, odnoszącą się do wejścia w życie przepisów wprowadzających oraz przewidziane w projekcie połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, przepis określający tryb kontynuacji stosunku służbowego dotychczasowego Prokuratora Generalnego ma jednoznacznie intertemporalny charakter i zawiera regulację o jednorazowym charakterze.
15. Należy zwrócić uwagę, że rozwiązanie proponowane w art. 35 § 1 projektu, w istotny sposób obniża standardy gwarancyjne nabytego stanowiska prokuratora, przewiduje bowiem możliwość przeniesienia dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej, którzy nie zostaną powołani do Prokuratury Krajowej, na dowolne stanowisko służbowe, w tym również prokuratora prokuratury rejonowej. Przyjęte rozwiązanie osłabia stabilność statusu prokuratora w ujęciu strukturalnym w relacji do innych zawodów zaufania publicznego. Konstatacja ta odnosi się także do prokuratorów prokuratur apelacyjnych. Treść analizowanego przepisu, a także art. 38 § 1 budzi wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą w zakresie, w jakim uprawniają Prokuratora Generalnego nie tyle do podjęcia decyzji o niepowołaniu prokuratorów Prokuratury Generalnej do Prokuratury Krajowej (art. 35 § 1) oraz prokuratorów prokuratur apelacyjnych do prokuratur regionalnych (art. 38 § 1), ale do ich przeniesieniu na inne (niższe) stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury dowolnego szczebla. W przepisach tych nie zostały określone żadne kryteria,

w oparciu o które mają być podejmowane decyzje o ewentualnym niepowołaniu dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów prokuratur apelacyjnych na stanowiska, odpowiednio, prokuratorów Prokuratury Krajowej i prokuratorów prokuratur regionalnych. Warto przy tym podkreślić, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe prokuratora stanowi jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych, wymierzanych w postępowaniu dyscyplinarnym przez sąd dyscyplinarny. I nawet w tym przypadku postępowanie dyscyplinarne zapewnia obwinionemu o popełnienie deliktu dyscyplinarnego nie tylko gwarancje obrony ale i gwarancje kontroli instancyjnej orzeczenia sądu dyscyplinarnego, w tym przez Sąd Najwyższy. Zgodnie z projektowanym art. 35 prokuratorzy Prokuratury Generalnej, którzy nie zostaną powołani na stanowiska prokuratorów Prokuratury Krajowej, nie będą kierowani do wykonywania czynności w prokuraturach regionalnych, a więc o jeden stopień organizacyjny niższej, lecz zostaną przeniesieni na inne stanowisko służbowe. Treść tego przepisu wskazuje, że chodzi tu nie o wykonywanie czynności w prokuraturze regionalnej, okręgowej lub rejonowej, lecz o powołanie na stanowisko prokuratora prokuratury regionalnej, okręgowej lub rejonowej.

Trzeba przy tym podkreślić, że analogiczna możliwość niepowołania na stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej dotychczasowego prokuratora Prokuratury Krajowej, przewidziana w przepisach ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1375 ze zm.), pozwalała na powołanie takiego prokuratora wyłącznie do prokuratury apelacyjnej, a więc o jeden szczebel zawodowy niższej, a ponadto przyznawała mu prawo sprzeciwu skutkującego przejściem w stan spoczynku z pełnym uposażeniem. Rozwiązanie to, wzorowane na odnoszącym się do sędziów art. 180 ust. 5 Konstytucji, dawało możliwość godnego opuszczenia stanowiska w następstwie zmiany ustroju prokuratury. Proponowana dopuszczalność degradowania całej kadry prokuratur apelacyjnych oraz Prokuratury

Generalnej nie tylko podważy zasadę stabilizacji zawodowej prokuratorów, ale stanie się precedensem, który może być w przyszłości powielany, nawet w surowszej dla prokuratorów formie.

Należy też zwrócić uwagę, że proponowane w art. 35 § 1 oraz w art. 38 § 1 projektu rozwiązanie, polegające na zachowaniu dotychczasowego tytułu, jest tylko formalne, skoro zgodnie z art. 35 § 2 oraz art. 38 § 1 w zw. z art. 35 § 2 projektu, przy wykonywaniu czynności służbowych prokurator dotychczasowej Prokuratury Generalnej oraz prokurator prokuratury apelacyjnej będzie mógł się posługiwać wyłącznie tytułem prokuratora związanym z aktualnie zajmowanym stanowiskiem służbowym.

16. Rozważenia wymaga prawidłowość regulacji zawartej w art. 46 § 1 projektu.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „*prokurator pozostający w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w stanie spoczynku, może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne. Uprawnienie to nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych.*”. Zastrzeżenia budzi zdanie drugie proponowanego zapisu. Jeżeli ustawa przewiduje możliwość powrotu na stanowisko prokuratora w stanie spoczynku, to prawo takie powinno być dostępne dla wszystkich prokuratorów na takich samych zasadach. W tym kontekście przyczyna przejścia prokuratora w stan spoczynku winna być okolicznością obojętną z punktu widzenia powrotu do służby. Oczywiście jest bowiem, że w chwili ubiegania się o powrót do służby prokurator w stanie spoczynku musi być zdolny do pełnienia służby ze względu na stan zdrowia, a więc przyczyna przejścia w stan spoczynku uległa dezaktualizacji. Nadto przyczyna ta była niezależna od woli prokuratora. W konsekwencji należy stwierdzić, że brak jest podstaw do różnicowania prawa do powrotu do służby w oparciu o wskazane kryterium. Budzi ono wątpliwości w zakresie równości praw prokuratorów gwarantowanych ustawą.

17. Zastrzeżenia wywołuje propozycja zawarta w art. 47 § 2 projektu, który przewiduje mniej gwarancyjne rozwiązania niż w dotychczas obowiązującej ustawie o prokuraturze, dotyczące ustania delegacji prokuratorów do

Prokuratury Generalnej. Wskazany przepis przewiduje utratę mocy delegacji po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających, a więc zgodnie z art. 71 tej ustawy, w dniu 3 kwietnia 2016 r. Według obowiązujących przepisów ustawy o prokuraturze, prokurator delegowany na podstawie art. 50 ust. 1 tej ustawy - na czas nieokreślony lub na podstawie art. 50 ust. 2a - na okres dłuższy niż rok może być odwołany z delegacji względnie z niej ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. Wskazane w projekcie rozwiązanie może negatywnie wpłynąć na możliwość sprawnego i pozbawionego negatywnych skutków finansowych przesiedlenia prokuratora do miejsca zamieszkania, niebędącego dotychczasowym miejscem pełnienia służby.

18. Błędny z punktu widzenia pragmatyki prokuratorskiej jest zapis zawarty w art. 47 § 3 projektu, dotyczący utraty po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających „delegacji” do pełnienia funkcji. Zgodnie z art. 15 projektu chodzi bowiem o czynność „powołania” do pełnienia funkcji.
19. Art. 52 § 1 projektu przewiduje zniesienie Krajowej Rady Prokuratury. W treści art. 54 projektu przewidziano tryb dalszego postępowania z wnioskami o wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska z uwagi na osiągnięty wiek, a także wnioskami dotyczącymi przejścia w stan spoczynku z uwagi na stan zdrowia, które będą przekazane do decyzji Prokuratorowi Generalnemu. W przepisach przejściowych nie przewidziano natomiast dalszego trybu postępowania dotyczącego rozpatrzenia wniosków o powołanie prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w związku z opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", obwieszczeniami Prokuratora Generalnego o wolnym stanowisku prokuratorskim.
20. Proponowana treść art. 61 projektu, dotycząca skuteczności czynności dokonanych w szczególności przez prokuratorów, asesorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych i asystentów prokuratorów jest zbędna,

albowiem ocena skuteczności czynności prawnych podejmowanych przez wymienione podmioty dokonywana jest w oparciu o przepisy ustaw, na podstawie których czynności te były dokonywane, a więc przykładowo przepisy Kodeksu postępowania karnego, czy Kodeksu cywilnego.

21. Końcowo należy odnieść się odrębnie – z uwagi na autonomiczny zakres regulacji dotyczącej prokuratorów pełniących służbę w Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz w Biurze Lustracyjnym – do propozycji zmian w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. 2014, poz. 1075 z późn. zm., dalej: I.P.N.). Dualizm podporządkowania prokuratorów w strukturze jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Instytutu Pamięci Narodowej, wymaga przyjęcia symetrycznych zmian, zarówno w przepisach wprowadzających ustawę Prawo o prokuraturze, w ustawie Prawo o prokuraturze oraz w ustawie o IPN. W tym kontekście proponowane w art. 6 przepisów wprowadzających zmiany w ustawie o IPN uznać należy za niewystarczające. Zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy o IPN wynagrodzenie prokuratorów Głównej Komisji określają przepisy o wynagrodzeniu prokuratorów Prokuratury Generalnej, natomiast wynagrodzenie prokuratorów oddziałowych komisji określają przepisy o wynagrodzeniu prokuratorów prokuratury apelacyjnej. Wynagrodzenie to wraz ze związanymi z nim świadczeniami o charakterze osobowym finansowane jest ze środków Instytutu Pamięci Narodowej. Projekt ustawy „Prawo o prokuraturze” wprowadza zmiany w zakresie struktury organizacyjnej prokuratury powszechnej, których nie uwzględniono w proponowanych zmianach w ustawie o IPN, zawartych w projekcie ustawy „Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o Prokuraturze”. Zachowanie dotychczasowych zasad wynagradzania prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej wymaga więc zmiany art. 47 ust. 5 ustawy o IPN, który określałby, że wynagrodzenie prokuratorów Głównej Komisji określają przepisy o wynagrodzeniu prokuratorów Prokuratury Krajowej, natomiast wynagrodzenie prokuratorów oddziałowych komisji określają przepisy o

wynagrodzeniu prokuratorów prokuratury regionalnej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że wynagrodzenie to finansowane jest ze środków Instytutu Pamięci. Zmiany wymagać będzie również przepis art. 47 ust. 6 ustawy o IPN, nakazujący stosowanie do prokuratorów Instytutu Pamięci, w sprawach nieuregulowanych ustawą o IPN, przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.). W przypadku uchwalenia ustawy Prawo o prokuraturze, omawiany przepis ustawy o IPN powinien odwoływać się do tego właśnie aktu normatywnego. Modyfikacji wymaga także przepis art. 51 ust. 1 ustawy o IPN, zgodnie z którym do zgromadzenia i kolegium prokuratorów Głównej Komisji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze o zgromadzeniu i kolegium prokuratury apelacyjnej. Podobnie jak w odniesieniu do art. 47 ust. 6 ustawy o IPN, w przypadku uchwalenia ustawy Prawo o prokuraturze art. 51 ust. 1 ustawy o IPN, będzie odwoływał się do nieobowiązującego aktu prawnego oraz nieistniejącej jednostki organizacyjnej prokuratury.

22. Wydaje się, że zmiana przepisów instytucjonalnych i uchwalenie ustawy Prawo o prokuraturze, pozwala na kompleksowe i jednoznaczne uregulowanie sytuacji prawnej prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej. Wprawdzie art. 47 ust. 5 ustawy o IPN wprowadza zasadę, że wynagrodzenie prokuratorów Głównej Komisji określają przepisy o wynagrodzeniu prokuratorów Prokuratury Generalnej, zaś wynagrodzenie prokuratorów oddziałowych komisji określają przepisy o wynagrodzeniu prokuratorów prokuratury apelacyjnej, żaden przepis nie określa jednak relacji pomiędzy stanowiskami prokuratorскими w IPN i w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Co prawda w oparciu o inne przepisy regulujące prawa i obowiązki prokuratorów oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego, odnoszące się do problematyki stanowisk równorzędnych, można w drodze interpretacji ustalić zasadę równorzędności stanowisk w Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i Prokuraturze Generalnej oraz w oddziałowej komisji ścigania zbrodni

przeciwko Narodowi Polskiemu i prokuraturze apelacyjnej, wydaje się jednak, iż kwestia ta powinna być uregulowana jednoznacznym przepisem ustawy. Wprowadzenie takiej regulacji ma tym większe znaczenie, że z dniem 1 stycznia 2020 r. nastąpi przedawnienie karalności zbrodni komunistycznych niebędących zbrodniami zabójstwa oraz zbrodniami wojennymi i zbrodniami przeciwko ludzkości, co może skutkować potrzebą ograniczenia stanów etatowych w Komisji Ścigania.

23. Niezależnie od powyższych uwag wydaje się, że uchylenia wymaga przepis art. 47 ust. 4b. ustawy o IPN. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem, że czynniki ryzyka na stanowiskach prokuratorskich w I.P.N. i w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury są tożsame, zatem stwierdzenie, że prokurator Głównej Komisji i oddziałowej komisji nie może ze względów zdrowotnych pełnić służby w Instytucie Pamięci wyklucza możliwość pełnienia przez niego służby również w prokuraturze powszechnej. W konsekwencji przepis ten, już w chwili obecnej, można uznać za bezprzedmiotowy.
24. Wątpliwości budzi również regulacja zawarta w art. 57 § 1 projektu przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze, obligującego do odbycia w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy pierwszego posiedzenia wspólnie obradującego zgromadzenia prokuratorów Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i zgromadzenia prokuratorów Biura Lustracyjnego. Ustawa o I.P.N. w obecnym brzmieniu nie przewiduje wspólnych obrad zgromadzenia prokuratorów Głównej Komisji i zgromadzenia prokuratorów Biura Lustracyjnego. W omawianym zakresie, zmian w ustawie o IPN, nie przewidują również przepisy wprowadzające. Wątpliwości budzi, zatem, czy wspólne obrady obydwu zgromadzeń mają być zasadą, czy też wspólne posiedzenie ma charakter incydentalny i powinno się odbyć tylko raz, bezpośrednio po wejściu w życie ustawy. W pierwszym przypadku należałoby określić w ustawie o IPN kompetencje takiego wspólnie obradującego organu, jako, że przepis art. 47 Prawa o prokuraturze, mający

odpowiednie zastosowanie do zgromadzenia prokuratorów Głównej Komisji i zgromadzenia prokuratorów Biura Lustracyjnego, wywoływałyby w tej sytuacji istotne wątpliwości interpretacyjne. Nie jest bowiem jasne, czy wspólnie obradujące zgromadzenie miałyby wysłuchiwać odrębnie informacji Dyrektora Głównej Komisji i Dyrektora Biura Lustracyjnego o działalności podległych im jednostek i pracy prokuratorów oraz odrębnie wyrażać opinię w przedmiocie informacji każdego z Dyrektorów, czy też obydwaj Dyrektorzy powinni przedstawić łączną informację, podlegającą ocenie zgromadzenia. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów nie występuje żadna zależność służbowa pomiędzy Dyrektorem Głównej Komisji i Dyrektorem Biura Lustracyjnego.

25. Wątpliwości budzi również, czy wspólnie obradujące zgromadzenie miałyby ustalać liczbę i wybierać dwie trzecie liczby członków kolegium Głównej Komisji i kolegium Biura Lustracyjnego oraz dokonywać wyboru członków sądów dyscyplinarnych, działających w obydwu pionach IPN, zwłaszcza że dotychczas kolegium i sądy dyscyplinarne w Komisji Ścigania i Biurze Lustracyjnym działały autonomicznie i również w tym zakresie projektowane ustawy nie wprowadzają żadnych zmian.
26. Jeżeli natomiast wspólne posiedzenie zgromadzenia prokuratorów Głównej Komisji i zgromadzenia prokuratorów Biura Lustracyjnego miałyby mieć charakter incydentalny, ustawa powinna określać przedmiot posiedzenia i zakres jego kompetencji.
27. Przepis art. 152 § 1 p.o.p. projektu przewiduje, że:
- „Rzecznika dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego, pierwszego zastępcę rzecznika dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego oraz 11 zastępców, po jednym dla każdego okręgu regionalnego, powołuje Prokurator Generalny na okres kadencji, spośród prokuratorów”.* Przepis ten wprowadza więc kadencyjność rzeczników dyscyplinarnych. Należy zauważyć, że unormowanie to jest odmienne niż przyjęte w art. 51 ust.5 ustawy o IPN. Wskazany art. 152 p.o.p. nie określa, kto przedstawia Prokuratorowi Generalnemu kandydatury rzeczników. Natomiast w art. 51 ust.1 ustawy o

I.P.N. rzecznik dla prokuratorów Głównej i Oddziałowych Komisji jest powoływany na wniosek Dyrektora Głównej Komisji.

Rzecznika Dyscyplinarnego dla prokuratorów Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wyznacza Prokurator Generalny spośród prokuratorów Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na wniosek Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Rzecznik dyscyplinarny jest związany wskazaniem Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Wymieniony przepis nie zawiera natomiast zapisu wskazującego na kadencyjność Rzecznika Dyscyplinarnego. Należałoby więc przyjąć, że Rzecznik Dyscyplinarny Komisji Ścigania jest jednym z zastępców Rzecznika Prokuratora Generalnego i stosownie zmodyfikować zapis art. 152 § 1 projektu p.o.p., poprzez wskazanie, że zastępców rzecznika dyscyplinarnego jest 12 lub 13, a jednym z nich jest rzecznik dyscyplinarny dla prokuratorów Głównej Komisji i ewentualnie rzecznik Biura Lustracyjnego, lub też dodatkowo zmienić art. 51 ustawy o I.P.N., wskazując, że jest jeden rzecznik dla wszystkich prokuratorów I.P.N. (Głównej Komisji i Biura Lustracyjnego) oraz określić jego kadencję, a także wskazać, że jest on związany wytycznymi nie tylko Dyrektora Głównej Komisji, ale również Dyrektora Biura Lustracyjnego i Prokuratora Generalnego.

28. Brak jest także możliwości odpowiedniego stosowania art. 153 § 4 projektu p.o.p., który stanowi, że:

„[p]o przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w § 1, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zastępca rzecznika dyscyplinarnego zwraca się do Prokuratora Generalnego o wyznaczenie rzecznika dyscyplinarnego spoza okręgu, w którym pełni służbę prokurator, w stosunku do którego podjęto dyscyplinarne czynności wyjaśniające, do

przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Wyznaczony rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne.”.

Stosowanie tego przepisu byłoby niemożliwe z uwagi na fakt, że jest tylko jeden rzecznik dla Komisji Ścigania i ewentualnie drugi dla Biura Lustracyjnego. Należałoby więc w art. 153 projektu p.o.p. wprowadzić zapis, że przepis ten nie ma zastosowania do prokuratorów I.P.N., w odniesieniu do których postępowanie prowadzi dalej rzecznik, który przeprowadził postępowanie wyjaśniające. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przyjęcie, że postępowania prowadzą zamiennie, rzecznik Komisji Ścigania i Biura Lustracyjnego w zależności, od tego, który z nich prowadził postępowanie wyjaśniające.

29. Za celowe – przyjmując, że ustawodawca zachował w projekcie ustawy o prokuraturze autonomię pionu prokuratorów I.P.N. – wydaje się zmodyfikowanie treści art.162 § 1 p.o.p.:

„[o]d orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny w drugiej instancji stronom i Prokuratorowi Generalnemu przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej”, – w ten sposób, aby kasacja od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego II instancji przysługiwała również w odniesieniu do prokuratorów Komisji – Dyrektorowi Głównej Komisji, a prokuratorów Biura Lustracyjnego – Dyrektorowi Biura Lustracyjnego.

30. Ponadto należy zasygnalizować, że z uwagi na odrębną strukturę organizacyjną Komisji Ścigania i zdecydowanie mniejszą liczebność prokuratorów, zastosowanie zasad wyboru członków Zgromadzenia i Kolegium prokuratorów Głównej Komisji, wynikających z art. 46 § 1 i art. 48 § 1 projektu ustawy p.o.p., w realiach funkcjonowania Komisji Ścigania rodziłoby istotne problemy. Aktualnie w Głównej Komisji pełni służbę 7 prokuratorów (w tym Dyrektor Głównej Komisji), zatem w skład zgromadzenia wchodziłoby 4 prokuratorów Głównej Komisji i 2 prokuratorów oddziałowych komisji, co oddziałowym komisjom nie

zapewniłoby właściwej reprezentacji. Nadto Kolegium Głównej Komisji, byłoby organem składającym się z co najmniej takiej samej albo większej liczby członków, co z logicznego punktu widzenia wydaje się niewłaściwe (*vide* art.51 ust.1a ustawy o I.P.N.). Wydaje się zatem, że w skład Zgromadzenia Prokuratorów Głównej Komisji powinni wchodzić wszyscy prokuratorzy tej jednostki oraz delegaci prokuratorów oddziałowych komisji, w liczbie równej liczbie prokuratorów Głównej Komisji.

31. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze zakładają ciągłość działalności. Wobec powyższego mienie, należności i zobowiązania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury utworzonych na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o prokuraturze stają się mieniem, należnościami i zobowiązaniami prokuratorów w rozumieniu projektowanej ustawy - nie rodzi to skutku sporządzania bilansów na dzień 4 marca 2016 r. Bilanse sporządzone na dzień 31 grudnia 2015 r. zostaną podpisane przez dotychczasowych kierowników jednostek, bowiem do dnia powołania Prokuratora Krajowego oraz innych zastępców Prokuratora Generalnego, ich zadania wykonują zastępcy Prokuratora Generalnego powołani do pełnienia funkcji na podstawie przepisów dotychczasowych, a do dnia powołania prokuratorów prokuratorów regionalnych ich zadania w prokuraturze regionalnej wykonują dotychczasowi prokuratorzy apelacyjni.
32. Projekt zakłada dalsze finansowanie pionu wojskowego (wydatki osobowe i rzeczowe) ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej. W projekcie nie określono, w jaki sposób środki będą przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej na finansowanie pionu wojskowego w strukturach prokuratury powszechnej.
33. W odniesieniu do *ustawy wprowadzającej ustawę – Prawo o prokuraturze w zakresie przejęcia przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury jednostek prokuratorów wojskowych*, wyjaśnienia wymagają następujące kwestie:

- jaka będzie forma udostępnienia przez MON części nieruchomości pozostających do 4 kwietnia 2016 roku w dyspozycji wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury i na jaki czas,
- kto będzie finansował (z której części budżetowej) wydatki na utrzymanie, remonty i inwestycje części nieruchomości udostępnionych przez MON po 4 kwietnia 2016 roku prokuratorom kierującym właściwymi powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury,
- na kim będą spoczywały obowiązki (podczas użytkowania udostępnionej przez MON części nieruchomości) wynikające z obowiązujących przepisów (m.in. z art.61 i 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i z art. 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej),
- w jakiej formie zostanie udostępnione mienie ruchome MON pozostające po 4 kwietnia 2016 roku na wyposażeniu dotychczasowych wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z której części budżetu będą finansowane naprawy, remonty i zakupy mienia ruchomego,
- w jakiej formule zostaną przekazane prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień zawartych przez dotychczasowe wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury,
- z której części budżetu będą opłacane zobowiązania dotychczasowych wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury wynikające z zawartych umów kilkuletnich, np. na roboty budowlane – inwestycja wspólna dla kilku urzędów/instytucji.

Z poważaniem

A. Seremet

Andrzej Seremet