

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 23 sierpnia 2024 r.

312/2024/MPL

**Szanowny Pan
dr hab. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (znak UD95, dalej: projekt).

Uwagi wstępne

HFPC pozytywnie ocenia główny cel projektu, a mianowicie rozdzielenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka krok ten jest niezbędny dla zagwarantowania efektywnego, niezależnego i bezstronnego funkcjonowania prokuratury. Działanie to jest konieczne dla stworzenia przestrzeni dla prokuratorów i asesorów prokuratury do swobodnego wykonywania zadań, bez ryzyka wywierania na nich nacisku czy wyciągania względem nich konsekwencji za podejmowane przez nich decyzje procesowe.

Samo rozdzielenie ww. funkcji HFPC widzi natomiast jedynie jako pierwszy krok w kierunku zagwarantowania niezależności instytucji prokuratury. Trafnie zwraca uwagę H. Suchocka wskazując, że „niezależnie od sposobu usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych, co wydaje się kwestią ważną, ale jednak nie pierwszoplanową, konieczny jest pewien katalog zasad, gwarancji, które mają zapewnić bezstronność prokuratora przy podejmowaniu decyzji”¹. Zagwarantowanie niezależności prokuratury i poszczególnych prokuratorów nie może się więc skończyć na rozdzieleniu stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Aby było skuteczne, zdaniem HFPC, musi zostać połączone z odbudową samorządu prokuratorskiego, jasnym zakreśleniem granic ingerencji nadzorczej w decyzje prokuratorskie, wdrożeniem efektywnej odpowiedzialności dyscyplinarnej i przywróceniem jasnych zasad powoływania na stanowiska prokuratorskie i awansu.

Odnosząc się do ustrojowego modelu prokuratury, należy zauważyć, że w płaszczyźnie europejskiej nie ma jednolitego standardu dotyczącego relacji pomiędzy władzą wykonawczą a prokuraturą. Standardy Rady Europy² wskazują na przyjęte w państwach europejskich różne modele usytuowania prokuratury względem innych władz. Komisja Wenecka podkreśla, że modele te stanowią często pochodną tradycji prawnej danego państwa³. W rezultacie w niektórych państwach prokuratura funkcjonuje jako element wymiaru sprawiedliwości (np. Włochy), w innych, tak jak dotychczas w Polsce, jest podporządkowana władzy wykonawczej. Niemniej doświadczenia lat 2016 – 2023 dobitnie wykazały, że model funkcjonowania prokuratury oparty na unii personalnej pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym nie sprawdza się w Polsce. Lata te unaocniły, w jaki sposób prokuratura

¹ H. Suchocka, W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”), RPEiS, Rok LXXVI – zeszyt 2 – 2014 (dostęp do wszystkich dokumentów w dniu 14.08.2024).

² Europejska Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka), REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE.

³ Ibidem.

podporządkowana władzy wykonawczej może być używana do zagwarantowania bezkarności osobom dopuszczającym się przestępstw, które są osobowo, organizacyjnie lub finansowo powiązane z partią obsadzającą urząd Prokuratora Generalnego⁴.

Taki ustrój prokuratury każdorazowo rodzi też pytania o zasadność działań podejmowanych przez organy prokuratury w sprawach mających znaczenie politycznie. W szczególności pytania o to, czy aktywność lub bierność prokuratury w danej sprawie warunkowana jest jedynie względami merytorycznymi, czy też zależy od innych okoliczności. W ostatnich latach jako społeczeństwo obserwowaliśmy liczne przykłady sytuacji, w których wątpliwości takie się pojawiały, poczynając od działań prokuratury w sprawie odmowy publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, po zachowania związane z wybuchającymi raz za razem skandalami korupcyjnymi. Zarzuty tego rodzaju prezentowane są również obecnie w odniesieniu do działań mających na celu pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób korzystających do grudnia 2023 r. z parasola ochronnego związanego z poprzednim układem personalnym kierującym pracą prokuratury.

HFPC pragnie także podkreślić, że obowiązujący model ustrojowy prokuratury oddziałuje także na stopień przestrzegania praw i wolności człowieka w Polsce. Sprzyja bowiem wykorzystywaniu urzędu prokuratorskiego dla realizowania agendy politycznej osoby zajmującej ten urząd, budowania jej pozycji politycznej i kształtowania określonego wizerunku w przestrzeni publicznej. Efektem tych działań najczęściej jest zwrot w stronę stanowisk populistycznych, ukierunkowanych na pozyskanie publicznej akceptacji, a nie obiektywne i merytoryczne podejście do problemów związanych z funkcjonowaniem prokuratury. W realiach jej funkcjonowania sprzyja to m.in. wywieraniu presji na tymczasowe aresztowanie podejrzanego, wnoszenie niezasadnych środków zaskarżenia czy budowania określonego przekazu medialnego wokół danej sprawy, ingerującego w zasadę domniemania niewinności.

Oceniając model kierowania prokuraturą przez Ministra Sprawiedliwości, nie sposób uciec również od dokonania ogólnej oceny sprawności jej funkcjonowania. Z danych zebranych przez HFPC⁵ wynika, że jednostki prokuratury mają liczne problemy związane z opanowaniem liczby wpływających do niej spraw, częstszym odmawianiem wszczęcia postępowania karnego, rosnącą liczbą spraw długotrwałych czy wreszcie wzrostem liczb skarg na przewlekłość postępowania karnego.

Reasumując, zagwarantowanie niezależności pracy prokuratury poprzez rozdzielenie pozycji prokuratora oraz Ministra Sprawiedliwości jest konieczne dla zagwarantowania efektywnej pracy prokuratury, a przez to ochrony takich konstytucyjnych wartości, jak prawa i wolności człowieka oraz zasada demokratycznego państwa prawnego. Działanie takie stanowi także istotny element przywracania praworządności, co ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia wprowadzonych niedawno instytucji prawa Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim unijnego mechanizmu warunkowości.

Działania te nie mogą jednak pozostać jedynym krokiem w kierunku zagwarantowania bezstronności i niezależności decyzji podejmowanych przez poszczególnych prokuratorów. Trwałe zagwarantowanie tych wartości wymaga konstytucjonalizacji prokuratury i zapisania na poziomie ustawy zasadniczej najważniejszych kwestii dotyczących chociażby powoływania i przenoszenia prokuratorów oraz modelu wyboru Prokuratora Generalnego.

W tym duchu należy podkreślić, że przyjęcie omawianego projektu powinno być jedynie wstępem do prawdziwej i zasadniczej reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. HFPC podkreśla

⁴ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny. Stan Oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022. (dostęp 8.08.2024 r.).

⁵ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny. Stan Oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022. (dostęp 8.08.2024 r.).

przy tym, że jakakolwiek reforma tego obszaru winna również dotyczyć służb dochodzeniowo-śledczych, w tym przede wszystkim Policji. W ocenie HFPC jest to niezbędne dla poprawienia efektywności ścigania przestępstw w Polsce.

Uwagi szczegółowe

Art. 7 Niezależność prokuratorów w trakcie wydawania decyzji procesowych

Projekt uchyla treść art. 7 § 2a i 2b Prawa o prokuraturze (dalej PrProk) regulujących dotychczasowy tryb wydawania poleceń przez Prokuratora Generalnego. Zmiana ta ma bezpośredni związek z wykreśleniem z ustawy funkcji Prokuratora Krajowego.

Niemniej HFPC pragnie zauważyć, że pozostawienie w omawianym kształcie trzonu art. 7 wraz z utrzymaniem w mocy pozycji Prokuratora Generalnego względem prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury oznaczać będzie możliwość ingerowania przez Prokuratora Generalnego w sposób prowadzenia poszczególnych postępowań przez prokuratorów. Zgodnie z aktualną treścią art. 7 § 2 PrProk prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego. Zgodnie z art. 13 § 2 Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Regulacje te nie ulegną zmianie po przyjęciu omawianego projektu.

Możliwość wydawania poleceń prokuratorom przez prokuratorów przełożonych może budzić wątpliwości z punktu widzenia aktów o charakterze *soft law* odnoszących się do niezależności prokuratorów. Zgodnie z Kartą Rzymską⁶ prokuratorzy powinni być autonomiczni w podejmowaniu decyzji i powinni wykonywać swoje obowiązki bez zewnętrznych nacisków lub ingerencji, z uwzględnieniem zasad podziału władzy i odpowiedzialności. W innym miejscu Karta podkreśla z kolei wymóg zachowania przejrzystości w pracy prokuratorów. Dołączone do niej memorandum wyjaśniające zwraca uwagę na model prokuratury o strukturze hierarchicznej, podkreślając konieczność uregulowania związków pomiędzy poszczególnymi szczeblami prokuratury w sposób jasny, jednoznaczny, wyważony, z zachowaniem odpowiednich mechanizmów z rodzaju *checks and balances*. Karta wskazuje także, że w modelach prokuratury o hierarchicznej strukturze prokurator przełożony musi mieć możliwość sprawowania odpowiedniej kontroli nad decyzjami podejmowanymi w imieniu prokuratury, z zastrzeżeniem jednak stosownych zabezpieczeń praw poszczególnych prokuratorów.

Z drugiej strony, odnosząc się do kwestii poleceń, można zwrócić uwagę na problemy w funkcjonowaniu prokuratury w latach 2010 - 2016, które po części wynikały z niezapewnienia ówczesnemu Prokuratorowi Generalnemu jakichkolwiek kompetencji nadzorczych względem prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury. W efekcie nie miał on możliwości reagowania na przypadki niewłaściwego wywiązywania się z zadań przez prokuratorów.

Biorąc pod uwagę te doświadczenia, błędnym wydawałoby się całkowite porzucenie rozwiązań pozwalających na ingerencje prokuratorów wyższego szczebla w pracę prokuratorów niższego szczebla. Niemniej za nieakceptowalny należałoby również uznać obecny stan prawny w tym zakresie, który nie określa jakichkolwiek przesłanek wydania polecenia przez prokuratora przełożonego, ani nie gwarantuje, że polecenie to znajdzie się w aktach głównych sprawy. Wydaje się, że zarysowane przez Radę Europy standardy odnoszące się do niezależności prokuratorów wymagają z jednej strony ustanowienia jednoznacznych ram prawnych, w których taka ingerencja w autonomię podejmowania decyzji będzie się mogła odbywać (w tym określenia spraw, w których nie może mieć miejsca),

⁶ Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCEP), Opinia nr 9 (2014) CCEP w sprawie Europejskich standardów i zasad dotyczących prokuratorów (Karta Rzymska).

jak i zagwarantowania przejrzystości działania prokuratury. Stąd informacja o wydaniu takiego polecenia powinna być widoczna dla stron postępowania, a także dla sądu rozpoznającego sprawę. Powinna być także ujęta w specjalnym, jawnym rejestrze, pozwalającym ustalić sygnaturę postępowania, w którym takie polecenie zostało wydane, prowadzący je organ, kategorię polecenia (np. zobowiązanie do wniesienia aktu oskarżenia).

Przepisy powinny także odpowiadać na ryzyko obchodzenia przez prokuratorów przełożonych zabezpieczeń związanych z wydaniem polecenia (np. informowaniem o zainteresowaniu prokuratury wyższego rzędu daną sprawą i niezobowiązującym wskazywaniem oczekiwań względem jej rezultatu albo oczekiwaniem na dostosowanie się prokuratora do domniemywanych oczekiwań przełożonego). W tym celu można byłoby rozważyć konieczność pozostawiania w aktach głównych notatki służbowej wskazującej na kontakt prokuratora prowadzącego postępowanie z prokuratorem przełożonym dotyczący danej sprawy.

Rozważenia wymaga także powrót do schodkowego trybu wydawania poleceń, w ramach których polecenia prokuratorowi mógł wydać tylko prokurator z jednostki wyższego szczebla, ale już nie z kolejnych jednostek wyższego szczebla. Kwestia ta wymagałaby zmiany art. 13 i roli Prokuratora Generalnego jako przełożonego wszystkich prokuratorów.

Art. 12 Przekazywanie informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego

Pozytywnie należy ocenić zmianę artykułu 12 dotyczącego przekazywania organom władzy publicznej oraz innym osobom informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego lub informacji dotyczących działalności prokuratury. W myśl projektowanych rozwiązań niemożliwym będzie przekazywanie takich informacji osobom innym niż organy władzy publicznej. Zmianę tę należy ocenić jako krok w kierunku odpolitycznienia działalności prokuratury i zagwarantowania realnej tajności prowadzonych przez nią postępowań.

Ponadto projektowana zmiana ogranicza swobodę dysponenta informacji w jej udostępnianiu. Zastępuje bowiem przesłankę brania pod uwagę „ważnego interesu publicznego” wymogiem, aby udostępnienie informacji było istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. Niemniej, omawiane przesłanki w dalszym ciągu mają charakter okoliczności wskazanych bardzo ogólnie. Dlatego projektodawcy powinni rozważyć wymóg przekazywania ww. informacji na piśmie, za wyjątkiem sytuacji, gdy ustne przekazanie informacji byłoby konieczne dla zapobieżenia bezpośredniemu zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia w wielkich rozmiarach. W takich wypadkach udostępniający informacje powinien być zobligowany do niezwłocznego sporządzenia notatki dokumentującej fakt udostępnienia informacji.

Co do zasady pozytywnie ocenić należy także zmianę w zakresie konieczności uzyskania zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze na udostępnienie mediom informacji na temat tego postępowania. W tym kontekście warto wskazać, że Karta Rzymska zachęca prokuratorów do regularnego informowania opinii publicznej, za pośrednictwem mediów, na temat ich działań i rezultatów tych działań⁷. Karta wskazuje też, że działania te powinny sprzyjać transparentności pracy prokuratury i budowaniu do niej zaufania.

Niemniej, zasada uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie ulega znacznemu ograniczeniu z uwagi na projektowany art. 12 § 3 zd. 2, który wskazuje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prokurator Generalny lub kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury będzie mógł przekazać takie informacje bez zgody prowadzącego postępowanie, mając na uwadze interes

⁷ Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCEP), Opinia nr 9 (2014) CCEP w sprawie Europejskich standardów i zasad dotyczących prokuratorów (Karta Rzymska).

publiczny. Choć rozwiązanie to wymaga spełnienia kwalifikowalnych przesłanek (szczególnie uzasadniony przypadek oraz interes publiczny), to jednak należy zauważyć, że przesłanki te mają bardzo ogólny charakter, a kwestia ich spełnienia nie będzie poddana jakiegokolwiek kontroli. Omawiany przepis nie określa także w żaden sposób kategorii informacji, które mogą być w tym trybie udostępnione mediom.

Tego rodzaju rozwiązanie należy uznać za dyskusyjne, chociażby z perspektywy dobra prowadzonego postępowania przygotowawczego. Wydaje się, że to prokurator prowadzący postępowanie, określający strategię tego postępowania i mający świadomość czynności wymagających przeprowadzenia w przyszłości najlepiej wie, jakie informacje może udostępnić opinii publicznej, a jakich udostępnić nie powinien.

Ponadto należy zauważyć, że udostępnianie informacji z trwającego postępowania przygotowawczego może sprzyjać budowaniu przez Prokuratora Generalnego pewnej narracji politycznej i prezentowaniu faktów w określonym świetle. Przykładem takiej sytuacji mogą być chociażby zdarzenia towarzyszące samobójczej śmierci Barbary Blidy. W dobie społeczeństwa informacyjnego, w którym informacja pojawia się w mediach społecznościowych bardzo szybko i żyje bardzo krótko, omawiana regulacja może ułatwić manipulowanie przekazem społecznym i pozwolić na budowanie negatywnego wizerunku osób, względem których prowadzone jest postępowanie przygotowawcze. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą domniemania niewinności.

Dlatego projektodawcy powinni rozważyć wykreślenie omawianego trybu udostępnienia informacji z treści projektu. Ewentualnie zastanowienia wymaga doprecyzowanie omawianych regulacji poprzez rozbudowę przesłanek udostępnienia informacji mediom bez zgody prowadzącego postępowanie (np. konieczność zapobiegnięcia ukryciu lub ucieczce sprawcy przestępstwa). W tym samym duchu analizy wymaga możliwość wprowadzenia ograniczeń co do możliwych kategorii udostępnianych informacji.

Negatywnie ocenić należy pozostawienie w mocy art. 12 § 4, w świetle którego odpowiedzialność za wszelkie roszczenia powstałe w związku z udostępnieniem informacji organom władzy publicznej czy mediom ponosi Skarb Państwa. W ocenie HFPC wobec usunięcia możliwości udostępnienia informacji z postępowania osobom innym niż organy władzy publicznej wskazane w omawianym przepisie odesłanie do art. 12 § 1 traci rację bytu.

Co więcej, HFPC krytycznie ocenia dalsze trwanie projektodawców przy rozwiązaniach przenoszących na Skarb Państwa odpowiedzialność cywilną za udostępnienie mediom informacji z trwającego postępowania przygotowawczego. Warto przypomnieć, że genezą tego przepisu był proces cywilny wytoczony Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu Zbigniewowi Ziobrze przez kardiochirurgia pomówionego w trakcie konferencji prasowej o zabójstwo operowanego pacjenta⁸. HFPC nie znajduje w aksjologii polskiej Konstytucji jakichkolwiek wartości, które uzasadniałyby przetrwanie wyłącznie na Skarb Państwa (a więc na podatników) odpowiedzialności za takie wypowiedzi. Podkreślenia wymaga, że możliwość pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności cywilnej jest jednym z zabezpieczeń ograniczających ryzyko naruszania przez nią dóbr osobistych innych osób, poprzez np. pomawianie określonej osoby o zachowania stawiające ją w złym świetle.

Art. 13b Tryb wyboru Prokuratora Generalnego

Ustawa wprowadza nowy sposób wyboru Prokuratora Generalnego. Zgodnie z projektowanym art. 13b Prokuratora Generalnego wybierał będzie Sejm za zgodą Senatu. Doświadczenia związane z wyborem

⁸ Wyrok ETPC z 14 czerwca 2011 r. w sprawie Garlicki p. Polsce, skarga nr 36921/07.

Rzecznika Praw Obywatelskich pokazują, że taki tryb wyboru może sprzyjać uzyskaniu przez kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego ponadpartyjnego poparcia.

Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że z takim trybem wyboru Prokuratora Generalnego wiąże się także pewne ryzyko w postaci powołania na urząd osoby o silnych konotacjach politycznych, gotowej wykorzystywać urząd Prokuratora Generalnego dla partykularnych interesów rządzącej większości parlamentarnej. Sam fakt, że Prokuratora Generalnego wybierze Sejm i Senat, nie zagwarantuje bowiem w skuteczny sposób, że osoba pełniąca ten urząd będzie się kierowała w swoim postępowaniu zasadami apolityczności, niezależności, rzetelności i bezstronności.

W ocenie HFPC projektodawca powinien wziąć pod uwagę to ryzyko, projektując tryb wyboru Prokuratora Generalnego oraz decydując o przysługujących mu kompetencjach. Zwłaszcza w tym ostatnim obszarze w projekcie dostrzec można bardzo silną i samodzielną pozycję Prokuratora Generalnego. Wydaje się, że odpowiedzią ze strony projektodawców na te ryzyka powinno być silniejsze ograniczenie pozycji Prokuratora Generalnego, chociażby poprzez wprowadzenie wymogu współdziałania Prokuratora Generalnego z innymi organami Prokuratury, np. Krajową Radą Prokuratury.

Odnosząc się do sposobu powołania Prokuratora Generalnego, HFPC pragnie zwrócić uwagę na rozwiązania zaproponowane przez Fundację oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju w zakresie trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹. Rozwiązania te są inspirowane sposobem wyboru sędziów ETPC. Model ten opiera się na preselekcji kandydatów przez zespół ekspertów powoływanych spośród przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, reprezentantów władzy sądowniczej, środowisk akademickich i samorządów prawniczych. W modelu zaproponowanym Marszałkowi Sejmu w kontekście sędziów TK rolą zespołu byłaby wstępna weryfikacja nadesłanych przez kandydatów zgłoszeń, przeprowadzenie z nimi rozmów kwalifikacyjnych, przedstawienie Prezydium Sejmu listy osób rekomendowanych na stanowisko w celu ich oficjalnego zgłoszenia jako kandydatów mających poparcie rządzącej koalicji parlamentarnej. W ocenie HFPC tego rodzaju model redukuje ryzyko kularowego wyznaczenia kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego, pozwalając jednocześnie opinii publicznej poznać danego kandydata, zapoznać się z ekspercką oceną jego doświadczenia, a także uczestniczyć w jego merytorycznym wysłuchaniu. Model ten odpowiada także rekomendacjom Komisji Weneckiej¹⁰. Wskazywała ona, że wybór Prokuratora Generalnego powinien być tak zorganizowany, aby budował zaufanie społeczne do prokuratury. W tym kontekście Komisja Wenecka wskazywała na konieczność udziału w tym procesie czynników eksperckich.

W przypadku pozostawienia proponowanego trybu zgłoszenia kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, w tym utrzymania kompetencji Krajowej Rady Prokuratury do zgłaszania kandydatów spośród prokuratorów mających poparcie co najmniej 60 prokuratorów, projektodawca powinien zadbać o zagwarantowanie jawności list poparcia. Pozwoliłoby to uniknąć kontrowersji obserwowanych w przypadku list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa.

Art. 15 Tryb powołania prokuratorów na stanowiska funkcyjne

Zgodnie z projektowaną treścią art. 15 Prokurator Generalny powołuje i odwołuje prokuratora regionalnego, okręgowego i rejonowego po przedstawieniu kandydatury właściwemu zgromadzeniu prokuratorów. Co więcej projekt przewiduje, że Prokurator Generalny będzie także powoływał

⁹ HFPC, FOR, [Pismo do Marszałka Sejmu w sprawie procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego](#).

¹⁰ Europejska Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka), [COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS](#) (2015).

prokuratorów do pełnienia pozostałych funkcji w prokuraturze, chyba że sceduje tę kompetencję na poszczególnych kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury.

Taki model kształtowania kadr zarządzających prokuraturą z jednej strony da bardzo duże kompetencje Prokuratorowi Generalnemu. Z drugiej strony kontynuował będzie model ograniczania roli samorządu zawodowego prokuratorów. W zaproponowanym modelu udział samorządu ograniczy się bowiem wyłącznie do wysłuchania kandydatury danej osoby na stanowisko prokuratora. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem mogłoby być uprawnienie zgromadzenia prokuratorów do wydania opinii na temat kandydatów na stanowisko. Rozważenia wymaga także wpływ negatywnej opinii na możliwość powołania danej osoby na stanowisko zarządcze. Wydaje się, że racjonalne zarządzanie powszechnymi jednostkami prokuratury wymaga, aby osoby zarządzające jednostkami prokuratury dysponowały chociaż minimalnym zaufaniem kadr tych jednostek.

Art. 42a Krajowa Rada Prokuratury

Projekt powołuje do życia, w miejsce Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Krajową Radę Prokuratury. Inaczej niż w przypadku jej poprzedniczki, Krajowa Rada Prokuratury będzie miała charakter elementu samorządu prokuratora, a nie podmiotu imitującego ten samorząd. Zmianę tę należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Odnosząc się do składu KRP zasadnym wydaje się jej poszerzenie o przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa oraz przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych, przedstawiciela asesorów prokuratury, aplikantów aplikacji prokuratora oraz przedstawiciela pracowników administracyjnych prokuratury.

W odniesieniu do przedstawicieli innych władz projekt przewiduje, że w skład Krajowej Rady Prokuratury wejdą przedstawiciele (po jednym) Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta RP, Ministra Sprawiedliwości. W ocenie HFPC projektodawcy powinni raz jeszcze rozważyć sposób reprezentacji w KRP Sejmu i Senatu. W tym kontekście należy wskazać, że Komisja Wenecka w odniesieniu do rad prokuratora wskazuje, że nie powinny być one instrumentem samorządu zawodowego, lecz korzystać z demokratycznej legitymacji poprzez wybór części ich członków przez parlament¹¹. Stąd HFPC rekomendowałaby, aby w skład KRP wchodził przedstawiciel Sejmu i Senatu, a nie odpowiednio Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Biorąc pod uwagę różne doświadczenia z przygotowaniem i udziałem posłów oraz senatorów w pracach Krajowej Rady Sądownictwa, warto rozważyć, czy przedstawiciele parlamentu pracujący w Krajowej Radzie Prokuratury powinni mieć status posła i senatora. Wydaje się to niekonieczne.

W ocenie HFPC zmiany takie przyczyniłyby się w większym stopniu do demokratyzacji KRP, gwarantując jednocześnie, że Rada, podejmując decyzje w ramach swych kompetencji, znałaby perspektywę innych zawodów prawniczych oraz innych środowisk wchodzących w skład szeroko pojętej prokuratury. Krok taki pozwoliłby także w szerszym stopniu zainteresować Radę problemami, z którymi mierzą się pracownicy administracyjni prokuratury czy asesory prokuratora.

W odniesieniu do wyborów prokuratora członków KRS stwierdzić trzeba, że zaproponowany tryb wyboru wymaga demokratyzacji poprzez wprowadzenie powszechnych wyborów członków KRP przez wszystkich prokuratorów, a nie tylko prokuratorów będących uczestnikami zgromadzeń prokuratorów prokuratora regionalnych (a więc prokuratorów prokuratora regionalnych i delegatów z innych szczebli).

¹¹ Europejska Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka), COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS (2022).

Art. 46 zebranie prokuratorów prokuratury regionalnej

Projekt utrzymuje w mocy kompozycję zgromadzenia prokuratorów prokuratury regionalnej. Zgodnie z treścią art. 46 § 1 w prokuraturze regionalnej działa zgromadzenie prokuratorów, które składa się z delegatów prokuratorów prokuratury regionalnej oraz delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych działających na obszarze działania prokuratury regionalnej. W ocenie HFPC projektodawcy w szerszym stopniu powinni oddać głos prokuratorom szczebla prokuratur rejonowych, jako najliczniejszej i najbardziej obciążonej pracą grupie prokuratorów. W tym celu projektodawca powinien odejść od praktyki faworyzowania prokuratorów prokuratury regionalnej kosztem prokuratorów niższych szczebli. Stąd rozważenia wymaga zmiana charakteru zgromadzeń odbywanych na szczeblu regionu. Zgromadzenia te powinny przybrać formę zebrań prokuratorów wszystkich szczebli działających na obszarze właściwości prokuratury regionalnej, a nie wyłącznie prokuratorów szczebla regionalnego i delegatów z prokuratur okręgowych i rejonowych. Mając na uwadze znaczną liczbę uczestników takich zgromadzeń, projektodawca powinien dopuścić możliwość odbywania ich w sposób hybrydowy. Analogiczne zmiany powinny dotyczyć zgromadzenia prokuratorów prokuratury okręgowej.

Art. 53 Autonomia budżetowa

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić propozycję zmian w art. 53 PrProk, który przewiduje obowiązek Ministra Finansów włączenia do projektu ustawy budżetowej projektu dochodów i wydatków powszechnych jednostek prokuratury zaproponowanego przez Prokuratora Generalnego. Propozycja ta stanowi istotny element budowania niezależności prokuratury i krok w stronę wyciągnięcia wniosków z sytuacji prokuratury w latach 2010-2016, w której funkcjonowanie prokuratury było ograniczone ze względu na brak jej autonomii budżetowej. Działanie takie odpowiadałoby rozwiązaniom Karty Rzymskiej, która wskazuje na konieczność zapewnienia wpływu prokuratury na wielkość posiadanego przez nią budżetu¹². Jednocześnie zmianom tego rodzaju powinno towarzyszyć zapewnienie większej autonomii poszczególnych prokuratorów w zakresie wydatków związanych z prowadzonymi przez nich postępowaniami karnymi. Wymóg taki znaleźć można chociażby w Rekomendacjach Komitetu Ministrów¹³.

Art. 74 sposób powoływania prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury

Projekt dostosowuje treść art. 74 PrProk do sytuacji, w której w ustroju prokuratury nie będzie już działał Prokurator Krajowy. Zgodnie z nową treścią tej regulacji prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury powoła Prokurator Generalny po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratury. Rozwiązanie to utrwała więc dyskrejonalny model powoływania prokuratorów na stanowiska prokuratorskie, bez jakiegokolwiek konkursu opartego na merytorycznych przesłankach. Zdaniem HFPC taki sposób budowania zasobu kadrowego prokuratury nie będzie służył podniesieniu jakości jej pracy i nie zapewni, że stanowiska prokuratorskie otrzymają najlepsi kandydaci. Sytuacji nie poprawi w tym zakresie udział w procesie powoływania Krajowej Rady Prokuratury czy właściwego kolegium prokuratury (rozwiązanie to jest niezmiennane). Przypisana im bowiem rola ma charakter ornamentacyjny. Projektodawca nie przewidział bowiem jakichkolwiek konsekwencji sytuacji, w której Rada wyda negatywną opinię dotyczącą kandydatury danej osoby na stanowisko prokuratorskie. W tym kontekście HFPC przypomina, że zgodnie z zasadami Karty Rzymskiej powoływanie prokuratorów na stanowiska powinno być regulowane przez prawo i oparte

¹² Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCEP), Opinia nr 9 (2014) CCEP w sprawie Europejskich standardów i zasad dotyczących prokuratorów (Karta Rzymska).

¹³ Komitet Ministrów Rady Europy, Recommendation Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System

na przejrzystych i obiektywnych kryteriach, dokonywane w bezstronnej procedurze wykluczającej dyskryminacyjne traktowanie. Dodatkowo procedura ta winna przewidywać możliwość kontroli jej rezultatu w sposób bezstronny, np. w procedurze sądowej. Na podobnym stanowisku stoją także Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy¹⁴.

Art. 106 Zasady delegowania prokuratorów

Projekt pozostawia w mocy rozwiązania dotyczące delegowania prokuratorów m.in. do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości. HFPC negatywnie ocenia to rozwiązanie jako element budowania relacji osobistych pomiędzy poszczególnymi prokuratorami oraz politykami. Zdaniem HFPC takie kontakty prokuratorów oraz polityków nie służą budowaniu niezależności prokuratury i mogą nieść za sobą konkretne negatywne praktyki i zagrożenia w zakresie zwalczania przestępstw urzędniczych. Stąd, w ocenie HFPC, konieczne jest znaczne ograniczenie możliwości delegowania prokuratora do pełnienia funkcji w Ministerstwie Sprawiedliwości lub jednostce podległej Ministrowi Sprawiedliwości. Jedynym wyjątkiem w tej mierze powinna być Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Dodatkowo należy zauważyć, że delegacje prokuratorów do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek mu podległych mogą mieć charakter długotrwały. Ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń, skutkując obecnie sytuacjami, w których delegacje takie trwają latami. Tego rodzaju delegacje kłócą się całkowicie z ideą zadań, do których powołani zostali prokuratorzy. Nie uzasadniają przyznawania takim osobom ich szczególnego statusu, wynagrodzenia czy ochrony przed usunięciem ze stanowiska.

Negatywnie HFPC ocenia także pozostawienie w ustawie możliwości delegowania prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury bez jego zgody. W ostatnich latach instytucja ta była wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem, w celu wywarcia presji oraz ukarania prokuratorów angażujących się w obronę praworządności i niezależności prokuratury. W ramach tych działań prokuratorzy w sposób nagły byli delegowani nawet kilkaset kilometrów od swojego domu. Zdaniem HFPC projektodawca powinien wyciągnąć wnioski z tych doświadczeń, wprowadzając do treści art. 106 § 2 odpowiednie zabezpieczenia dotyczące maksymalnej odległości od centrum życiowego (nie ma powodów, aby prokuratora ze Szczecina delegować bez jego zgody do Rzeszowa) oraz minimalnego okresu uprzedzenia, które powinno poprzedzać moment delegacji (tak aby prokuratorzy nie byli zaskakiwani decyzją o delegacji i mieli czas dostosować do niej swoje życie). Rozważenia wymaga także wyłączenie z omawianego trybu określonych kategorii prokuratorów (np. wychowujących małe dzieci, kobiet w ciąży, opiekujących się osobą z niepełnosprawnością).

Art. 127 Tryb pozostawania w służbie po osiągnięciu wieku stanu spoczynku

Projekt pozostawia w mocy przepisy regulujące sposób postępowania z prokuratorem, który chciałby pozostać w służbie mimo osiągnięcia wieku stanu spoczynku. W dalszym ciągu decydować będzie o tym jednoosobowo Prokurator Generalny. Zobowiązany będzie jedynie do zasięgnięcia niewiążącej opinii Krajowej Rady Prokuratury oraz właściwego prokuratora przełożonego (w związku z likwidacją funkcji Prokuratora Krajowego zniknie wymóg zasięgnięcia opinii Prokuratora Krajowego). W ocenie HFPC przepisy te w nieodpowiedni sposób regulują kwestię dalszego pozostawania w służbie przez prokuratorów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku. Nie wyznaczają bowiem jakichkolwiek kryteriów, którymi powinien kierować się Prokurator Generalny odmawiając zgody na dalsze pełnienie urzędu przez prokuratora pomimo osiągnięcia przez niego wieku przejścia w stan

¹⁴ Komitet Ministrów Rady Europy, Recommendation Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System

spoczynku. Nie wymagają także od niego uzasadnienia decyzji i wskazania okoliczności, które wziął on pod uwagę podejmując decyzję. Znacznie utrudni to kontrolę takiej decyzji przez Sąd Najwyższy.

Art. 133 Nagrody i wyróżnienia

Projekt wykreśla treść art. 133 Prawa o prokuraturze regulującego kwestię przyznawania prokuratorom nagród oraz wyróżnień. W ostatnich latach przepis ten był wykorzystywany do tworzenia relacji zależności pomiędzy politykami kierującymi pracą prokuratury a poszczególnymi prokuratorami, wzmocnienia postaw wasalizmu i serwilizmu prokuratorów względem władz politycznych. W ramach tych działań na nagrody i wyróżnienia mogli liczyć przede wszystkim, a może wyłącznie, prokuratorzy lojalni wobec obozu rządzącego i podejmujący decyzje procesowe na jego korzyść. Wykreślenie omawianej regulacji może być więc odbierane jako środek w kierunku zagwarantowania w większym stopniu niezależności i bezstronności pracy poszczególnych prokuratorów. Z drugiej strony nie sposób oprzeć się wrażeniu, że projektodawcy przy okazji pozbawiają się jednego z mechanizmów wpływania na pracę prokuratorów i motywowania ich do większego wysiłku. Stąd propozycja ta wymaga ponownej analizy pod kątem ograniczenia dyskrecyjnej władzy w zakresie przyznawania nagród i wyróżnień.

Art. 153 Tryb powoływania rzeczników dyscyplinarnych

HFPC negatywnie ocenia zmiany w zakresie trybu powoływania rzeczników dyscyplinarnych. Utrwalają one stan prawny, w ramach którego o obsadzie funkcji rzeczników dyscyplinarnych decyduje wyłącznie jednoosobowo Prokurator Generalny. W ocenie HFPC projekt powinien w tym względzie przewidywać szerszą rolę dla samorządu zawodowego prokuratorów i przyznawać np. Zgromadzeniom Prokuratorów kompetencję do wskazywania kandydatów na rzeczników dyscyplinarnych, z których następnie dokonywałby wyboru Prokurator Generalny.

Art. 45 Przepisy przejściowe

Pozytywnie ocenić należy tryb uregulowania sytuacji prokuratorów Prokuratury Krajowej, którzy nie zostaną powołani na stanowisko prokuratorów Prokuratury Generalnej. Projekt przewiduje, że Prokurator Generalny zdecyduje o przeniesieniu w ciągu 60 dni prokuratorów likwidowanej Prokuratury Krajowej do nowotworzonej Prokuratury Generalnej lub przeniesieniu ich na inne miejsca służbowe. Reguluje przy tym kryteria, którymi Prokurator Generalny powinien się kierować, podejmując decyzje dotyczące poszczególnych prokuratorów. Wśród nich wymienia przede wszystkim przydatność do pełnienia służby w danej jednostce prokuratury ocenianą przez pryzmat posiadanych kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej służby, wymaganych zadań na poszczególnych stanowiskach. Wymaga także uwzględnienia sytuacji życiowej danego prokuratora oraz sporządzenia pisemnego uzasadnienia danej decyzji, gwarantując możliwość odwołania się od decyzji Prokuratora Generalnego do sądu pracy. Zdaniem HFPC rozwiązania te spełniają minimalne wymagania pod kątem realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i zapewnienia jednostkom prawa do sądu.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu HFPC