

Halina Zięba-Załużka¹

**Prokuratura a Rada Ministrów
(na marginesie oceny sprawozdania
prokuratora generalnego przez prezesa Rady Ministrów)**

Słowa kluczowe: prokurator generalny, sprawozdanie, Rada Ministrów, projekt ustawy, prawo o prokuraturze

Keywords: Public Prosecutor General, report, the Council of Ministers, bill, law on prosecutor's office

Streszczenie

Czas funkcjonowania prokuratury w nowych ramach ustrojowych pozwolił na wskazanie braków w zakresie regulacji prawnej oraz korekty instrumentów prawnych funkcjonowania prokuratury.

Obecna regulacja prawna nadaje prokuratorowi generalnemu niezależność, wyrażającą się w braku podległości prokuratury innemu organowi państwa.

Umieszczenie w strukturze organów państwa nie oznacza jednak zerwania więzi instytucjonalnych między prokuratorem generalnym a pozostałymi organami władzy publicznej, zwłaszcza z Radą Ministrów i ministrem sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z ideą (trój)podziału władz w demokratycznym państwie prawa poza zasadą rozdziału kompetencji podkreśla się zasadę współdziałania organów władzy publicznej. W kontekście działalności prokuratora generalnego i corocznego sprawozdania, jakie składa on Radzie Ministrów, autorka przedstawia dylematy wynikające z tej sytuacji. Wskazuje, w jakim kierunku powinny pójść zmiany w tym zakresie w nowej, przygotowywanej przez rząd ustawie Prawo o prokuraturze.

Głównym celem nowego projektu ustawy jest umożliwienie parlamentarnej, corocznej debaty nad działalnością prokuratury oraz wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań, które umożliwiłyby dobrą współpracę Rady Ministrów z prokuratorem gene-

¹ Autorka jest profesorem w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

ralnym, co aktualnie nie zawsze ma miejsce. Autorka zauważa, że ustawa nie wyznacza żadnego terminu, w jakim prezes Rady Ministrów musi ocenić sprawozdanie. Taki stan niepewności jest sporym zagrożeniem dla funkcjonowania prokuratury. Może negatywnie wpływać na podejmowanie zmian organizacyjno-funkcjonalnych, usprawniających pracę prokuratury, prokurator generalny zaś z obawy przed decyzją premiera może unikać publicznych wystąpień w ważnych sprawach. Należałoby więc związać szefa rządu konkretnym terminem na wydanie decyzji.

Dodatkowo prezes Rady Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem okresu, na jaki został on powołany. W artykule wskazano więc, co powinno być zmienione w nowej ustawie, by zapewnić sprawne działanie prokuratury.

Summary

Prosecutor's Office and the Council of Ministers (remarks aside the evaluation of the report of Public Prosecutor General by the President of the Council of Ministers)

The time of the prosecutor's office functioning within the new political system allowed for determination of deficiencies in terms of legal regulations and correction of the legal instruments of the prosecutor's office operation.

Present legal regulations give the autonomy to the Public Prosecutor General, which is expressed in the fact that the prosecutor's office is not subordinate to any other state authority.

However, placement within the state authorities' structures does not involve breaking up the institutional bonds between the Public Prosecutor General and other public authorities, especially with the Council of Ministers and the Minister of Justice. Pursuant to the idea of separation of powers in the democratic state of law, apart from the principle of competences distribution, the principle of public authorities' co-operation is underlined. In the context of the activity of the Public Prosecutor General and yearly report which is submitted by him to the Council of Ministers the author presents the dilemmas which result from the situation. She indicates which direction the changes shall go with reference to it, in the new act on the prosecutor's office right which is under preparation by the government.

The main objective of the new bill is to allow for the parliamentary, yearly debate over the prosecutor's office activity and introduction of institutional solutions which would allow for good co-operation of the Council of Ministers with the Public Prosecutor General, what does not always happen. The author thinks that the act does not specify any deadline in which the President of the Council of Ministers has to evaluate the

report. Such a state of uncertainty is a major threat for the prosecutor's office functioning. It may have a negative impact on the act of undertaking organizational and functional changes which improve the work of the prosecutor's office, while the Public Prosecutor General being afraid of the prime minister's decision may avoid public speaking in important issues. This is why the prime minister shall be bound with the specified deadline for giving the decision.

Additionally, the President of the Council of Ministers may apply to the Sejm with the motion to recall the Public Prosecutor General before the end of the period which he was appointed for. The article indicates then issues that have to be changed in the new act in order to assure the efficient functioning of the prosecutor's office.

✱

I.

Postulowany i długo oczekiwany rozdział funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości stał się faktem i urósł już do rangi symbolu². Trudno przeceniać znaczenie tego wydarzenia. Ale sprawowanie od ponad 20 lat funkcji prokuratora generalnego (PG) przez ministra sprawiedliwości, zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy o prokuraturze³, dostarczyło sporo argumentów przeciwnikom tego rozwiązania. Jak się okazuje w praktyce, rozdział tych funkcji w 2009 r. okazał się niewystarczający. Czas funkcjonowania prokuratury w nowych ramach ustrojowych pozwolił na wskazanie braków w zakresie regulacji prawnej oraz korekty instrumentów prawnych funkcjonowania prokuratury⁴.

² J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” 2009, nr 3–4, s. 11 i n.

³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2011 Nr 270, poz. 1599 ze zm.) – dalej w skrócie: u.p.

⁴ Por. artykuły D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 3 i n.; A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 108 i n., A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 191 i n., H. Zięba-Załucka, *Prokuratura organem ustawowym czy może konstytucyjnym?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5.

Obecna regulacja prawna nadaje prokuratorowi generalnemu niezależność organizacyjną⁵, wyrażającą się w braku podległości prokuratury innemu organowi państwa. Podkreśla to wprowadzona w art. 1 regulacja, że prokuratura jest organem ochrony prawnej. Jakkolwiek pojęcie to nie jest tożsame z konstytucyjnym pojęciem „organów ochrony prawa”⁶ (por. roz. IX Konstytucji RP), o tyle użycie tego pojęcia należy interpretować jako wskazówkę ustawodawcy, by unikać sprowadzania funkcji prokuratury do jednej z tych, które wynikają z trójpodziału władz. W tym znaczeniu autonomia prokuratury ma wymiar niezależności zewnętrznej. Polega na wykonywaniu powierzonych ustawą zadań w sposób wolny od nacisków politycznych oraz instytucjonalnych relacji nadzorczych ze strony innych podmiotów państwa.

Umieszczenie to nie oznacza jednak zerwania więzi instytucjonalnych między prokuratorem generalnym a pozostałymi organami władzy publicznej. Zgodnie bowiem z ideą (trój)podziału władzy w demokratycznym państwie prawa poza zasadą rozdziału kompetencji podkreśla się zasadę współdziałania organów władzy publicznej. W kontekście działalności prokuratora generalnego należy w tym świetle jednoznacznie podkreślić, że istnienie relacji kontroli społecznej, wyrażanej także przez organ przedstawicielski, nie narusza opisanej powyżej autonomii, ale jest koniecznym skutkiem koncepcji ustrojowej równoważącej znaczenie organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa⁷.

II.

Ustawa z 1985 r. po zmianach przewiduje również istotną formę sprawowania kontroli nad działalnością prokuratury, która także kształtuje pozycję

⁵ W. Grzeszczuk, *Nowy model ustrojowy prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 3, s. 13.

⁶ J. Szymanek, *System instytucji ochrony prawnej*, [w:] *System organów ochrony prawnej*, red. M. Kruk, Warszawa 2008, s. 31 i n.

⁷ Zob. A. Stankowski, *Pozycje unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 10; P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 203 i n.; T. Grzegorzcyk, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 27 i n.

ustrojową prokuratora generalnego w systemie organów państwa. Jest ona związana z art. 10e ustawy o prokuraturze, przewidującym obowiązek składania przez prokuratora generalnego corocznych sprawozdań z działalności prokuratury. Sprawozdanie takie prokurator generalny przedstawia prezesowi Rady Ministrów, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego. Do przedstawionego sprawozdania ustosunkowuje się na piśmie minister sprawiedliwości. Prezes Rady Ministrów przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie, mając na względzie realizację zadań przez prokuratora generalnego w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Ten przepis budzi moje wątpliwości, ponieważ wzmacnia kontrolę Rady Ministrów nad prokuraturą i ogranicza jej autonomię organizacyjną oraz niezależność. Przepis ten jest niejednoznaczny. Daje bowiem prezesowi Rady Ministrów dużą dowolność w ocenie sprawozdania, tym bardziej że ustawa nic nie mówi, jaka powinna być jego szczegółowa treść. Pozwala on prezesowi Rady Ministrów nie tylko na ocenę corocznego sprawozdania prokuratora generalnego z działalności prokuratury, ale także ma on możliwość żądania od prokuratora generalnego przedstawienia określonej informacji związanej z tą działalnością. Co prawda, nie może ona dotyczyć informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie, „lecz zastrzeżenie to wydaje się dość iluzoryczne, skoro informacja może dotyczyć określonego tematu związanego ze ściganiem przestępstw”⁸. Brak zaś w ustawie wskazania, co powinno zawierać sprawozdanie prokuratora generalnego i stopnia jego szczegółowości daje prezesowi Rady Ministrów sporo możliwości wpływania na jego treść i politycznego oddziaływania, co nie może być dobrze przyjęte. Takie rozwiązanie wzmacnia kontrolę Rady Ministrów nad prokuraturą i ogranicza jej autonomię oraz niezależność.

W przypadku bowiem odrzucenia przez prezesa Rady Ministrów sprawozdania prokuratora generalnego z działalności prokuratury Sejm może – na jego wniosek – odwołać prokuratora generalnego uchwałą podjętą większością 3/5 głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 10e ust. 6).

Zauważam, że ustawa nie wyznacza żadnego terminu, w jakim prezes Rady Ministrów musi ocenić sprawozdanie. Taki stan niepewności jest spo-

⁸ A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 38.

rym zagrożeniem dla funkcjonowania prokuratury. Może negatywnie wpływać na podejmowanie zmian organizacyjno-funkcjonalnych, usprawniających pracę prokuratury, prokurator generalny zaś z obawy przed decyzją premiera może unikać publicznych wystąpień w ważnych sprawach. Należałoby więc związać szefa rządu konkretnym terminem na wydanie decyzji.

Dodatkowo prezes Rady Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem okresu, na jaki został on powołany, w przypadku gdy prokurator generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. W tym przypadku procedura postępowania w Sejmie jest analogiczna do opisanej powyżej (art. 10f u.p.). Niewątpliwie jest to ograniczenie stabilności urzędu prokuratora generalnego. Wniosek prezesa Rady Ministrów o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem kadencji opiniowany jest przez Krajową Radę Prokuratorów, która została zobowiązana do wyrażenia swojego stanowiska w tym przedmiocie w terminie dwóch miesięcy. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego i nie może zablokować procedury odwoławczej.

Obok uprawnień prezesa Rady Ministrów w ustawie znalazł się rozległy katalog uprawnień ministra sprawiedliwości wobec prokuratora generalnego, dających mu nadal realny wpływ na działalność prokuratury.

Wszystkie te środki stanowią dodatkowy element nadzoru nad działalnością prokuratury ze strony władzy wykonawczej, a to jednoznacznie wskazuje, że związki prokuratury z władzą wykonawczą są nadal mocne i uzależniające. Tym bardziej że prokurator generalny nie ma w RP inicjatywy ustawodawczej, nie może samodzielnie proponować żadnych zmian w prawie i jest zdany w tej kwestii „na łaskę i niełaskę” rządu.

Należy zauważyć, że „kwestii odporności sędziów i prokuratorów na wpływy polityczne nie załatwi najdoskonalsza nawet ustawa. Bo niezawisłość i niezależność to przede wszystkim morale poszczególnych osób, a więc materia niepodatna na reglamentację prawną”⁹. Niezależna prokuratura to niezależni prokuratorzy¹⁰.

⁹ B. Mik, *Pancerz prokuratorskiej niezależności*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 czerwca 2011 r., s. A14.

¹⁰ *Niezależna Prokuratura to niezależni prokuratorzy*, wywiad M. Pomianowskiej z A. Seremetem, „Jurysta” 2010, nr 2, s. 13 i n.

Ważnym segmentem zmian ustawy o prokuraturze jest wprowadzenie osobnego rozdziału. Rozwiązania ustawowe przewidują szczególny tryb odwołania prokuratora generalnego ze stanowiska przed upływem kadencji, stanowiący z jednej strony gwarancję niezależności, z drugiej zaś – wprowadzający dodatkowy element kontroli organów władzy publicznej nad działalnością prokuratora generalnego. W przypadku bowiem odrzucenia przez prezesa Rady Ministrów sprawozdania prokuratora generalnego z działalności prokuratury Sejm – na jego wniosek – może odwołać prokuratora generalnego uchwałą podjętą większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 10e ust. 6).

Dodatkowo prezes Rady Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem okresu, na jaki został on powołany, w przypadku gdy prokurator generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. W tym przypadku procedura postępowania w Sejmie jest analogiczna do opisanej powyżej (art. 10f). Niewątpliwie jest to ograniczenie stabilności urzędu prokuratora generalnego.

Wniosek prezesa Rady Ministrów o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem kadencji opiniowany jest przez Krajową Radę Prokuratorów, która została zobowiązana do wyrażenia swojego stanowiska w tym przedmiocie w terminie dwóch miesięcy. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego i nie może zablokować procedury odwoławczej.

Do tej pory dwukrotnie w roku 2012 i 2013 zdarzyło się, iż premier zwlekał z oceną sprawozdania prokuratora generalnego. W 2010 r. już w czerwcu prezes RM zaopiniował sprawozdanie PG za 2009 r. Sprawozdanie za rok 2011 przeleżało na biurku szefa rządu do końca listopada¹¹. Zwlekanie z decyzją to jednak nie nowość, ale odległy termin podjęcia decyzji negatywnie wpływa na funkcjonowanie całej prokuratury, podważa autorytet PG i uderza w niezależność prokuratury¹². Natomiast sprawozdanie z działalności prokuratury za rok 2012 zostało odrzucone, przy negatywnej opinii ministra sprawiedliwości¹³. PG nie stracił jednak funkcji, bo prezes Rady Mini-

¹¹ E. Ivanowa, *Premier zwleka z oceną Seremeta. To destabilizuje pracę prokuratury*. „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 223, s. B8.

¹² G. Zawadka, *Czy premier podważył wiarygodność Seremeta*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 282, s. A5.

¹³ A. Łukaszewicz, *Premier miał dużo czasu*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 278, s. C3.

strów nie złożył wniosku o jego odwołanie, przyznając jednocześnie po konsultacji z prokuratorem generalnym, iż konieczne jest wzmocnienie w nowej ustawie prokuratora generalnego i poszerzenie jego uprawnień¹⁴.

Należy zauważyć, iż obok uprawnień prezesa Rady Ministrów w stosunku do prokuratora generalnego w ustawie znalazł się rozległy katalog uprawnień ministra sprawiedliwości wobec prokuratora generalnego, dających mu nadal realny wpływ na działalność prokuratury.

Wśród środków przysługującym organom władzy wykonawczej wymienić należy:

- uprawnienie ministra sprawiedliwości, jako członka Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratorów, do aktywnego udziału w procedurze wyłaniania kandydatów na prokuratora generalnego (zgłaszanie własnych kandydatów, zajmowanie stanowiska wobec innych kandydatów, udział w głosowaniu [art. 10a ust. 2 ustawy o prokuraturze i art. 24 pkt 4 ustawy o prokuraturze]),
- uprawnienia ministra sprawiedliwości, jako członka Krajowej Rady Prokuratorów, przewidziane w procedurze odwoływania prokuratora generalnego (art. 24 pkt 6 ustawy oraz art. 10d ust. 3 ustawy o prokuraturze),
- kontrasygnatę prezesa Rady Ministrów na akcie powołania i odwołania prokuratora generalnego (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP),
- składanie przez prokuratora generalnego rocznego sprawozdania z działalności prokuratury prezesowi Rady Ministrów oraz uprawnienie prezesa Rady Ministrów do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego przed upływem kadencji, w przypadku odrzucenia rocznego sprawozdania (art. 10e ustawy 1, 6 i 7 ust. o prokuraturze),
- uprawnienie ministra sprawiedliwości do zajęcia pisemnego stanowiska wobec powyższego sprawozdania, co przesądza dalszy udział w debacie poświęconej temu sprawozdaniu (art. 10e ust. 2 ustawy o prokuraturze),
- uprawnienie prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego, w przypadku gdy prokurator generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu (art. 10f ustawy o prokuraturze),

¹⁴ Por. A. Jankowski, *O premierze, który się nie kłania ustawom*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 288, s. I8; por E. Ivanova, *Seremet chce więcej władzy*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 27, s. B11.

- uprawnienie prezesa Rady Ministrów do żądania w każdym czasie od prokuratora generalnego przedstawienia informacji na temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw (art. 10e ust. 3 ustawy o prokuraturze),
- uprawnienie prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do prezydenta RP z wnioskiem o odwołanie prokuratora generalnego, w przypadku gdy prokurator generalny stał się trwale niezdolny do pełnienia swoich obowiązków (art. 10d ust. 3 ustawy o prokuraturze),
- kompetencje ministra sprawiedliwości do wnioskowania o zezwolenie sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie prokuratora generalnego do odpowiedzialności karnej lub o pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 10c ust. 3 ust. o prokuraturze),
- uprawnienie ministra sprawiedliwości do wydawania aktów wykonawczych w zakresie działania prokuratury, w szczególności rozporządzenia w sprawie regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 ust. 1 ust. o prokuraturze),
- uprawnienia Rady Ministrów w zakresie tworzenia budżetu prokuratury.

Wszystkie te środki stanowią dodatkowy element nadzoru nad działalnością prokuratury ze strony władzy wykonawczej i wskazują, że związki prokuratury z władzą wykonawczą są nadal mocne i uzależniające.

III.

Dlatego w projekcie nowej ustawy Prawo o prokuraturze¹⁵ w celu uzdrowienia sytuacji proponuje się wprowadzenie parlamentarnej debaty nad sprawozdaniem prokuratora generalnego z rocznej działalności prokuratury (art. 23 § 6). Proponuje się jednocześnie wprowadzenie jako zasady przekazywanie sprawozdania prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem ministra sprawiedliwości¹⁶, z uwagi na konieczność wyrażenia przez ministra sprawiedliwości stanowiska do przedkładanego sprawozdania. Jednocze-

¹⁵ Legislacja.rcl.gov.pl (12.03.2014).

¹⁶ E. Ivanowa, *Prokuratorzy: Seremet próbuje wprowadzić premiera w błąd*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 32, s. B12. Por. *Prokurator Generalny podbija stawkę*, rozmowa E. Ivanowej z wiceministrem sprawiedliwości Michałem Królikowskim, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33, s. B13.

śnie mówi się o wprowadzeniu dla prezesa Rady Ministrów terminu, w którym winien on przyjąć lub odrzucić sprawozdanie prokuratora generalnego. W projektowanym art. 23 § 5 zakłada się wprowadzenie sześciomiesięcznego terminu dla przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania, celem umożliwienia przeprowadzenia debaty parlamentarnej nad sprawozdaniem w tym samym roku, w którym sprawozdanie zostało złożone. Należy wskazać, że prokuratura jest jednym z najważniejszych organów zapewniających obywatelom bezpieczeństwo prawne w Polsce, stąd też jej funkcjonowanie winno stać się przedmiotem parlamentarnej debaty.

IV.

Należy zauważyć, że pozycja prokuratury w relacjach do innych organów władzy publicznej przybiera najczęściej jedną z czterech postaci:

1. prokuratura autonomiczna, gdzie status prokuratury i pozycja prokuratorów stanowi pochodną statusu sądu i roli sędziego, jak również, gdzie wprowadza się elementy samorządu zawodowego (zob. np. Włochy i Anglia);
2. prokuratura podporządkowana parlamentowi – w zakresie kreacji i funkcji nadzorczych (Białoruś, Macedonia, Rosja, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Węgry);
3. prokuratura podległa głowie państwa (Belgia, Bułgaria, Grecja, Norwegia, Hiszpania);
4. prokuratura podporządkowana ministrowi sprawiedliwości (Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Rumunia)

Zwraca uwagę fakt, że w ustabilizowanych demokracjach zachodnich mniej wyraźna jest obawa przed połączeniem prokuratury z władzą wykonawczą. W państwach, w których ze względu na doświadczenia historyczne lub opinię publiczną tego rodzaju wątpliwości są wyrażane, najczęstszym sposobem reakcji jest zwiększanie czynnika kontroli demokratycznej nad działalnością prokuratury¹⁷.

¹⁷ Szerzej Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawnoustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura*, Toruń 1997.

Podkreślenia wymaga, że Konstytucja RP i ustawa o prokuraturze nie mówią wprost o niezależności prokuratury jako takiej. Wszystkie funkcje z nią związane spełnia prokurator, który działa w swoim imieniu i na swoją rzecz, a nie prokuratury. Nie zaprzecza to oczywiście istocie jednolitości prokuratury (zastępowalności osób i jednostek organizacyjnych) oraz dewolucji (przekazywania spraw do prowadzenia do innej, niższego rzędu jednostki organizacyjnej). W tym zaś świetle można dostrzec, że zasada niezależności prokuratury nie istnieje, a jest funkcją niezależności prokuratora generalnego w relacjach zewnętrznych oraz niezależności prokuratora względem organów na zewnątrz prokuratury, a także wewnątrz jej samej¹⁸. To ostatnie ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście modelu zarządzania prokuraturą. Jakkolwiek nowelizacja ustawy o prokuraturze z 2009 r. wprowadziła wprost zasadę niezależności wewnętrznej prokuratora, jednak brak dookreślenia gwarancji tej niezależności w art. 8 i 8a ustawy o prokuraturze pozbawił ją konkretnego wymiaru. W dalszym ciągu prokurator miał obowiązek podporządkowania się poleceniom przełożonych w sprawach innych niż dotyczące podjęcia samej decyzji procesowej (np. w sprawie kierunku prowadzenia postępowania przygotowawczego). W przypadku uchylecia jego decyzji procesowej mógł być również zobowiązany do dalszego postępowania, które powinno doprowadzić do weryfikacji zasadności dokonanej przez wcześniej oceny (według wytycznych do przygotowania projektu nowej decyzji)¹⁹. Niezależność prokuratora, jako swego rodzaju analogia do niezależności i niezawisłości sędziego, jest podkreślana jako istotna gwarancja rzetelności prowadzonego postępowania przygotowawczego, ochrony praw i wolności jednostki, również ze względu na osobisty charakter podejmowanych decyzji i odpowiedzialności za ich treść lub realizację. Tego rodzaju zapatrywania wyrażono m.in. w wyr. TK z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/2006 oraz Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy R(2000)19 z dnia 6 października 2000 r. w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

Dlatego głównym celem nowego projektu ustawy Prawo o prokuraturze jest umożliwienie parlamentarnej, corocznej debaty nad działalnością proku-

¹⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo o prokuraturze.

¹⁹ Szerzej zob. B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 5, s. 103 i n.

ratury oraz wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań, które umożliwiłyby dobrą współpracę Rady Ministrów z prokuratorem generalnym, co aktualnie nie zawsze ma miejsce. Należy podkreślić, że projektowane zmiany w pełnym zakresie respektują zasadę niezależności prokuratorów w prowadzonych postępowaniach karnych, jak i instytucjonalną niezależność prokuratora generalnego. W projekcie proponuje się ponadto wprowadzenie parlamentarnej debaty nad sprawozdaniem prokuratora generalnego z rocznej działalności prokuratury (art. 23 § 6). W aktualnym stanie prawnym prokurator generalny zobowiązany jest do corocznego składania sprawozdania z działalności prokuratury prezesowi Rady Ministrów, który może je przyjąć lub odrzucić. Projekt przewiduje, że prokurator generalny po przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania przez prezesa Rady Ministrów przekazuje je Sejmowi. Postuluje się przy tym dokonanie odpowiednich zmian w Regulaminie Sejmu, umożliwiającym przeprowadzenie debaty parlamentarnej nad sprawozdaniem prokuratora generalnego z rocznej działalności prokuratury.

Należy przy tym podkreślić, że nie proponuje się głosowania nad sprawozdaniem prokuratora generalnego, a jedynie otwarcie dyskusji nad funkcjonowaniem prokuratury, a proponowane rozwiązanie uzupełniałoby kompetencje Sejmu w zakresie szeroko rozumianej kontroli parlamentarnej nad prokuraturą. Należy zauważyć bowiem, że zgodnie z projektowanym art. 21 § 3 Sejm zachowa kompetencje do odwołania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, prokuratora generalnego przed upływem kadencji. Proponowana zmiana zapewnia zatem Sejmowi stałą informację na temat działalności prokuratury.

W związku z proponowanym rozwiązaniem dotyczącym przekazywania sprawozdania prokuratora generalnego z rocznej działalności prokuratury Sejmowi proponuje się doprecyzowanie elementów sprawozdania prokuratora generalnego z działalności prokuratury (projektowany art. 23 § 2), wskazując, że sprawozdanie to powinno zawierać w szczególności: informacje o obciążeniu pracą prokuratorów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, liczbie postępowań przygotowawczych, w których czas trwania postępowania przygotowawczego przekroczył 2 lata, współpracy podległych PG prokuratorów z innymi organami uprawnionymi do prowadzenia postępowania przygotowawczego, postulowane zmiany w zakresie organizacji prokuratury, ocenę przepisów prawa karnego wprowadzonych

w okresie sprawozdawczym, a nadto postulaty dotyczące przeprowadzenia koniecznych zmian legislacyjnych, których potrzeba ujawniła się w związku z realizacją ustawowych zadań prokuratury. W sprawozdaniu prokurator generalny zobowiązany byłby również odnieść się do zasadniczych kierunków polityki karnej przyjętych przez Radę Ministrów.

Projektowane elementy sprawozdania prokuratora generalnego nie mają charakteru zamkniętego. Tak też poza elementami obligatoryjnymi prokurator generalny będzie mógł powołać w sprawozdaniu każdą informację, którą uzna za istotną dla przedstawienia pracy prokuratury. Elementy obligatoryjne zostały tak skonstruowane, aby dawały rzetelny obraz pracy prokuratury. Informacja dotycząca obciążenia prokuratorów w poszczególnych prokuraturach okręgowych winna obrazować rzeczywiste obłożenie pracą prokuratorów, w tym zwłaszcza obciążenia prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze z prokuratur rejonowych i okręgowych. Informacja ta powinna zatem pozwalać na ocenę prawidłowości alokacji kadry prokuratorowskiej w poszczególnych prokuraturach okręgowych w odniesieniu do liczby spraw, jakie prokuratury te rozpoznają. Kolejny element sprawozdania to informacja o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych, w których czas trwania postępowania przekroczył 2 lata. Procedura przekazywania powyższej informacji winna przyczynić się do większego nadzoru zwierzchniego w prokuraturze nad długotrwałymi postępowaniami przygotowawczymi. Istotnym elementem sprawozdania jest również informacja na temat współpracy prokuratorów z innymi organami uprawnionymi do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Należy bowiem wskazać, że wyniki pracy prokuratury w istotnym stopniu zależą od współpracy z takimi organami, jak Policja, Straż Graniczna czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Z tych też względów zasadnym jest, aby prokurator generalny dokonywał oceny tej współpracy i informował prezesa Rady Ministrów oraz Sejm o jej wynikach. Proponuje się jednocześnie, aby prokurator generalny na bieżąco informował o dostrzeżonych mankamentach w organizacji prokuratury i przekazywał w tym zakresie swoje postulaty. Istotnym elementem sprawozdania prokuratora generalnego jest również ocena wprowadzonych w okresie sprawozdawczym przepisów prawa karnego. Informacja ta winna przyczynić się do bieżącej weryfikacji przyjętych rozwiązań normatywnych, co może stać się podstawą do podjęcia prac legislacyjnych ukierunkowanych na zmianę

obowiązującego stanu prawnego. Ostatecznie sprawozdanie prokuratora generalnego powinno zawierać informacje na temat dostrzeżonych w praktyce prokuratorskiej wadliwych rozwiązań normatywnych. Proponowane zatem elementy sprawozdania prokuratora generalnego obejmują zarówno informacje o bieżącej działalności prokuratury, jak i wnioski z codziennej praktyki prokuratorskiej nie tylko w sprawach karnych, ale również w postępowaniach cywilnych i administracyjnych, w których uczestniczą prokuratorzy. W istocie sprawozdanie prokuratora generalnego przewidziane zostało jako instrument wymiany informacji, tak aby móc doskonalić nie tylko organizację prokuratury, ale również szereg instytucji systemu prawnego. Ostatecznie prokurator generalny w swoim corocznym sprawozdaniu zobowiązany będzie również odnieść się do zasadniczych kierunków polityki karnej przyjętych przez Radę Ministrów. Proponowany element sprawozdania kreuje możliwość publicznego dyskursu nad problemami ścigania przestępstw, jak również innymi zagadnieniami związanymi z polityką karną. Proponuje się jednocześnie wprowadzenie trybu zwrotu sprawozdania prokuratorowi generalnemu, w celu jego uzupełnienia w określonym zakresie, w terminie trzydziestu dni (projektowany art. 23 § 4). Analizowany przepis ma umożliwić prezesowi Rady Ministrów uzyskanie dodatkowych informacji o działalności prokuratury, które w jego ocenie winny znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdaniu prokuratora generalnego. Ponadto proponuje się modyfikację uprawnienia prezesa Rady Ministrów do żądania przedstawienia przez prokuratora generalnego informacji na określony temat związanej ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw, z wyłączeniem informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie. Proponuje się, aby uprawnienie to przysługiwało również ministrowi sprawiedliwości. Należy zauważyć, że minister sprawiedliwości jako organ władzy publicznej odpowiedzialny za funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości, w tym za funkcjonowanie prokuratury, powinien mieć zagwarantowane prawo żądania powyższych informacji. Jednocześnie przewiduje się, aby zarówno prezes Rady Ministrów, jak i minister sprawiedliwości mogli zażądać od prokuratora generalnego uzupełnienia przedstawionej im informacji w terminie do trzech miesięcy (art. 26). Podkreślić należy, że instytucjonalna autonomia prokuratora generalnego nie wyłącza odpowiedzialności rządu zarówno za efektywne ściganie przestępstw, jak i prawidłowe funkcyjono-

wanie organów wymiaru sprawiedliwości, w tym prokuratury. Niezbędnym zaś warunkiem podejmowania właściwych rozwiązań legislacyjnych jest wiedza na temat funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości – ta zaś jest dostarczana przede wszystkim poprzez coroczne sprawozdanie prokuratora generalnego z działalności prokuratury oraz selektywnie w drodze projektowanej instytucji prawnej.

Proponuje się również wprowadzenie nowej instytucji polegającej na wyposażeniu prokuratora generalnego w instrument umożliwiający przekazywanie prezesowi Rady Ministrów informacji dotyczących postępowania w konkretnej sprawie, z tym jednak zastrzeżeniem, iż może to nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, a dobro postępowania nie stoi temu na przeszkodzie. Wprowadzenie takiego rozwiązania wynika z potrzeby stworzenia, stanowiącego wyjątek od ogólnej zasady tajemnicy postępowania, mechanizmu pozwalającego na przekazanie informacji uzyskanych w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego. Pozwoli to na zabezpieczenie przed naruszeniem ważnego interesu publicznego lub na podjęcie działań zmierzających do zneutralizowania zagrożeń, które taki interes mogą naruszyć. Przyjęta konstrukcja tej regulacji pozwala jednocześnie na zabezpieczenie niezależności prokuratora generalnego i podległych mu prokuratorów, gdyż to prokurator generalny będzie podejmował decyzję co do udzielenia stosownej informacji (projektowany art. 27).

Proponowaną w projekcie instytucją jest także wprowadzenie uprawnienia do żądania przez Sejm lub Senat od prokuratury generalnej informacji na określony temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw, przy czym żądanie to nie może dotyczyć przedstawienia informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie (projektowany art. 25). Należy zauważyć, że analogiczne do projektowanego uprawnienie przysługuje w aktualnym stanie prawnym prezesowi Rady Ministrów.

Z uwagi na autonomię regulaminową izb parlamentu nie istnieje możliwość wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą projektowane uprawnienie przysługiwałoby właściwym rzeczowo stałym i nadzwyczajnym komisjom sejmowym. Dlatego też należy postulować dokonanie odpowiednich zmian w Regulaminie Sejmu i Senatu po przyjęciu wskazanego projektu. Propo-

nuje się jednocześnie, aby analogiczne uprawnienie przysługiwało również Senatowi z uwagi na fakt, że pozyskiwanie informacji objętych wskazanym przepisem może w istotny sposób przyczynić się do pogłębienia wiedzy senatorów na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym wpłynąć pozytywnie na proces stanowienia prawa w Polsce.

Czas oczekiwania na zmiany dotyczące prokuratury wydłuża się, co mocno niepokoi prokuratorów. PG wysłała pisma do prezesa RM, domagając się zwiększenia swoich uprawnień i możliwości wpływania na przebieg spraw. Związek Zawodowy Prokuratorów dowodzi, iż: „Prokurator Generalny, który powinien być pierwszym strażnikiem niezależności, formułuje propozycje stanowiące w istocie zagrożenie dla niezależności prokuratorów prowadzących postępowanie”²⁰. Niewątpliwie postulaty jednych i drugich zmierzają do zapewnienia sprawnego działania prokuratury, o pozycji i roli której i tak zdecydują politycy.

Literatura

- Bodio J., *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” 2009, nr 3–4.
- Frankiewicz A., *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Grzegorzczak T., *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2.
- Grzeszczuk W., *Nowy model ustrojowy prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 3.
- Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Herzog A., *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11.
- Ivanova E., *Seremet chce więcej władzy*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 27.
- Ivanova E., *Premier zwleka z oceną Seremeta. To destabilizuje pracę prokuratury*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 223.
- Ivanova E., *Prokuratorzy: Seremet próbuje wprowadzić premiera w błąd*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 32.

²⁰ E. Ivanowa, *Prokuratorzy...*, s. B12.

- Jankowski A., *O premierze, który się nie kłania ustawom*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 288.
- Łukaszewicz A., *Premier miał dużo czasu*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 278.
- Mik B., *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 5.
- Mik B., *Pancerz prokuratorskiej niezależności*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 czerwca 2011 r. *Niezależna Prokuratura to niezależni prokuratorzy*, wywiad M. Pomianowskiej z A. Seremetem, „Jurysta” 2010, nr 2.
- Prokurator Generalny podbija stawkę*, rozmowa E. Ivanowej z wiceministrem sprawiedliwości Michałem Królikowskim, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 33.
- Stankowski A., *Pozycje unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 10.
- Szymanek J., *System instytucji ochrony prawnej*, [w:] *System organów ochrony prawnej*, red. M. Kruk, Warszawa 2008.
- Witkowski P., *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Witkowski Z., *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura*, Toruń 1997.
- Wysocki D., *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5.
- Zawadka G., *Czy premier podważył wiarygodność Seremeta*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 282.
- Zięba-Załucka H., *Prokuratura organem ustawowym czy może konstytucyjnym?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5.