

Received: 4.03.2021  
Accepted: 25.04.2021  
Published: 30.06.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. 2: s. 27-36  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.5548  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Paulina Augustyn\*  
Nr ORCID: 0000-0001-8367-6644

Karolina Bała\*\*  
Nr ORCID: 0000-0002-9270-6144

## POŁĄCZENIE FUNKCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATORA GENERALNEGO JAKO ZAGROŻENIE DLA PRAWORZĄDNOŚCI

### COMBINING THE COMPETENCES OF MINISTER OF JUSTICE AND THE PUBLIC PROSECUTOR GENERAL AS A THREAT TO THE RULE OF LAW

**Streszczenie:** Przedmiotem poniższego artykułu jest omówienie problematyki połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Była to jedna ze zmian na gruncie ustawy Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r., które miały na celu wzmocnienie niezależności prokuratury oraz dostosowanie rozwiązań do potrzeb nowoczesnego państwa. Zmiany te tak naprawdę doprowadziły do osłabienia niezależności prokuratury i prokuratorów. Celem artykułu jest ukazanie zagrożenia dla praworządności płynącego z połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Poświęcenie większej części artykułu regulacjom ustawowym dotyczącym stanu prawnego przed i po uchwaleniu nowej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze jest konieczne, w ocenie autorek, dla wykazania niebezpiecznych zmian w funkcjonowaniu prokuratury i uzależnienia od władzy wykonawczej.

**Słowa kluczowe:** prawo, prokuratura, prokurator, prokurator generalny, minister sprawiedliwości

**Summary:** The subject of the following article is to discuss the issue of merging the office of the Prosecutor General and the Minister of Justice. This was one of the changes in the grounds of the Law on the Public Prosecutor's Office of 28 January 2016, which were aimed at strengthening the independence of the public prosecutor's office and adjusting the solutions to the needs of a modern state. These changes actually led to the weakening of the independence of the prosecution service and

---

\* mgr; Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: paulaAugustyn14@gmail.com

\*\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: karolinabala125@wp.pl

prosecutors. The purpose of the article is to show the threat to the rule of law posed by combining the functions of Minister of Justice and Prosecutor General. In opinion of the authors presenting the greater part of this article the statutory regulations concerning legal status before and after the adoption of the new Act of 28 January 2016 is necessary, to demonstrate dangerous changes in the functioning of the prosecutor's office and dependence on the executive authority.

**Keywords:** law, prosecutor's office, prosecutor, prosecutor general, minister of justice

## WPROWADZENIE

Klasyczny model prokuratury, zakładający jej powiązanie z władzą wykonawczą, funkcjonował w Polsce od 1990 do 2010 r. Niewątpliwa potrzeba głębokich zmian w zakresie ustroju i organizacji prokuratury, umotywowana dążeniem do autonomiczności i stabilizacji pracy prokuratorów, doprowadziła do kolejnej nowelizacji obowiązującej ustawy o prokuraturze i rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Nieoczekiwanie w 2016 r. doszło do fundamentalnej reorganizacji prokuratury i uchylecia dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>1</sup>. Nowa ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>2</sup> przywróciła model, który zakładał *ex lege* powierzenie funkcji Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości. Wprowadzone zmiany wywołały kontrowersje w środowisku prawniczym z uwagi na potencjalne polityczne oddziaływanie władzy wykonawczej na struktury niezależnej Prokuratury, co bezspornie stanowiło jedną z przyczyn noweli z 2009 r. W myśl przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> i wynikających z niej zasad Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawa, a organy władzy publicznej działają zgodnie z literą prawa. Prokuratura natomiast stoi na straży praworządności. Obserwacja tzw. areny politycznej na przestrzeni ostatnich lat pozwala zauważyć, że połączenie wspomnianych organów wytworzyło sprawne narzędzie kontroli i walki politycznej, prowadząc do patologii praworządnego państwa.

## DEFINICJA PRAWORZĄDNOŚCI

Praworządność, będąca wyznacznikiem legalności działań organów władzy publicznej, stanowi wartość fundamentalną dla każdego systemu prawnego opierającego się na zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Przesądza o tym Traktat o Unii Europejskiej<sup>4</sup> i polska ustawa zasadnicza. Praworządność jest zasadą konstytucyjną, nierozzerwalnie związaną z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Adresatami są wszystkie organy władzy publicznej, na które jest nałożony obowiązek działania w ramach ograniczeń

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 1985 nr 31, poz. 138).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 177).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

<sup>4</sup> Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”, Dz.U.EU C 202 z 7.6.2016.

określonych przez prawo i pod kontrolą niezależnych sądów<sup>5</sup>. Zgodnie z Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. praworządność obejmuje między innymi legalność (tj. przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa), pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych, oraz równość wobec prawa. Zasady te uznaje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>6</sup>. Art. 2 Konstytucji RP<sup>7</sup>, który jest źródłem praworządności na gruncie prawa krajowego, wyraża nakaz skierowany do całego aparatu państwowego, by państwem zarządzano zgodnie z prawem, a prawo stało ponad państwem. będąc wytyczną działania zarówno dla organów, jak i społeczeństwa<sup>8</sup>. Niekwestionowanym celem działania, wyrażonego we wskazanym przepisie, jest urzeczywistnianie wizji państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, poprzez przestrzeganie standardów państwa prawnego<sup>9</sup>. Wyinterpretowany z zasady demokratycznego państwa prawnego legalizm znajduje literalną podstawę prawną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny, że „Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). (...) Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”<sup>10</sup>. Wobec powyższego, prawo samo w sobie stanowi kompetencję do działania organu, a będąc źródłem nakazów i zakazów, wyznacza jednocześnie prawne granice tego działania. Przekraczanie uprawnień przez organ lub ich nadużywanie stanowi naruszenie praworządności, a tym samym zasady demokratycznego państwa prawa.

## NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATORY I PROKURATORÓW NA GRUNCIE ZNOWELIZOWANEJ USTAWY Z DNIA 20 CZERWCA 1985 R. O PROKURATURZE

Nowelizacja ustawy o prokuraturze z października 2009 r. miała na celu nadać prymat niezależności prokuratury. Zgodnie z art. 1 ust 2 i 3 te same ustawy Prokurator Generalny był naczelnym organem prokuratury, a Prokuraturę uznano za organ ochrony prawnej. Powyższa nowelizacja zniosła Prokuraturę Krajową, a w zamian powołała Prokuraturę Generalną. Powszechnymi jednostkami prokuratury stały się Prokuratura Generalna oraz prokuratury

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2014 r., COM/2014/0158 final, Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności.

<sup>7</sup> Art. 3 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, uwagi do art. 2.

<sup>9</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, uwagi do art. 2.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, LEX nr 804400.

apelacyjne, okręgowe i rejonowe<sup>11</sup>. Prokuratura Generalna zapewniała obsługę Prokuratora Generalnego, w szczególności w zakresie jego zadań w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy. Do podstawowych zadań Prokuratury Generalnej należało również zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelny Sąd Administracyjny, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach apelacyjnych i koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur apelacyjnych oraz wykonywanie czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą<sup>12</sup>.

Prokuraturą Generalną kierował Prokurator Generalny, który był prokuratorem przełożonym prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>13</sup>. Kandydat na stanowisko Prokuratora Generalnego musiał spełniać określone wymogi. Osoba taka musiała być obojętna politycznie, dlatego w powyższej ustawie wprowadzono kryteria określające życie zawodowe kandydata. I tak, zgodnie z art. 10 a ust. 3 ustawy o prokuraturze, na stanowisko Prokuratora Generalnego mogła być powołana osoba będąca prokuratorem w stanie czynnym powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o co najmniej dziesięcioletnim stażu na stanowisku prokuratora, sędzią Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, sędzią sądu powszechnego lub sędzią sądu wojskowego w stanie czynnym, o co najmniej dziesięcioletnim stażu sędziowskim w sprawach karnych.

Powyższa nowelizacja była próbą uformowania niezależnej prokuratury. Rozdzieliła ona funkcje Prokuratora Generalnego od funkcji Ministra Sprawiedliwości. Prokuratora Generalnego powoływał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż w ciągu trzech miesięcy przed upływem kadencji Prokuratora Generalnego albo w ciągu trzech miesięcy od jej wygaśnięcia spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury<sup>14</sup>. Prokurator Generalny uzyskał także możliwość wyboru współpracowników. Zgodnie z ustawą pierwszym zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powoływał, spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej, i odwoływał z tych stanowisk Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego<sup>15</sup>. Zastępcą Prokuratora Generalnego był Naczelny Prokurator Wojskowy, którego powoływało się spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, i odwoływał z tego stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej<sup>16</sup>. Zastępcą Prokuratora Generalnego był Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, którego powoływał, spośród prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, i odwoływał

<sup>11</sup> Art. 17 Ustawy o prokuraturze z 1985 r.(Dz.U. 1985 nr 31, poz. 138).

<sup>12</sup> Art. 17 ust. 2, ibidem.

<sup>13</sup> Art. 17 ust. 3, ibidem.

<sup>14</sup> Art. 10a ust. 1, ibidem.

<sup>15</sup> Art. 12 ust. 1, ibidem.

<sup>16</sup> Art. 12 ust. 2, ibidem.

z tego stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego zgłoszony w porozumieniu z Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>17</sup>.

Niezależność Prokuratora Generalnego została także wzmocniona kadencją pełnienia urzędu, który wynosił sześć lat, a osiągnięcie przez Prokuratora Generalnego wieku uprawniającego przejście w stan spoczynku nie miało wpływu na zakończenie kadencji<sup>18</sup>. Prokurator Generalny po zakończeniu kadencji nie mógł być ponownie wybrany na to stanowisko. Wprawdzie Prokurator Generalny mógł zostać odwołany przez Prezydenta, ale w sytuacji, gdy: zrzekł się stanowiska, stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków Prokuratora Generalnego na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, oraz w razie prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną surowszą niż upomnienie i w wypadku prawomocnego skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe<sup>19</sup>.

Nowelizacja z dnia 9 października 2009 r. pozostała przy rozwiązaniu, że prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, ale jak stanowi druga część zdania zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej<sup>20</sup>.

Jak zauważa Tomasz Grzegorzczak, nowela październikowa z 2009 r. spowodowała wyłączenie instrumentów prawnych, które „pozwalają dotąd prokuratorowi przełożonemu wpływać na treść czynności procesowych, w tym czynności decyzyjnych i kończących postępowanie, a podejmowanych przez prokuratora podwładnego i prowadzić do tego, że owe decyzje nie musiały bynajmniej odpowiadać woli prowadzącego sprawę, choć pozostawały jego – a nie przełożonego – decyzjami, czyli umożliwiały w sposób prawny ograniczać i tłumić niezależność podwładnych prokuratorów przy dokonywaniu przez nich, jakoby samodzielnie i niezależnie, prawem przewidzianych czynności. Tym samym stwarza ona realne możliwości zachowania rzeczycywej niezależności prokuratorów w swoich działaniach”<sup>21</sup>.

## STATUS I UPRAWNIENIA PROKURATORA GENERALNEGO NA GRUNCIE USTAWY PRAWO O PROKURATURZE Z DNIA 28 STYCZNIA 2016 R.

W uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo o prokuraturze wskazano, że dotychczas obowiązująca ustawa o prokuraturze „nie spełnia potrzeb nowoczesnego państwa prawa oraz wyzwań związanych z rozwojem technologii i różnego rodzaju przestępczości [...]”<sup>22</sup>. Zgodnie z treścią art. 1 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny jest na-

<sup>17</sup> Art. 12 ust. 3, ibidem.

<sup>18</sup> Art. 10 a ust. 5 i 8, ibidem.

<sup>19</sup> Art. 10d ust. 2-4, ibidem.

<sup>20</sup> Art. 8 ust. 2, ibidem.

<sup>21</sup> T. Grzegorzczak, *Niezależność prokuratury i prokuratora w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1-2, s. 37.

<sup>22</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, druk sejmowy nr 162, Sejm VIII kadencji, s. 88.

czelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Za podstawę zmiany w tym zakresie przyjęto art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP. Wskazano, że nowelizacją z 2009 r. poważnie ograniczono Radzie Ministrów realizację konstytucyjnych zobowiązań wobec państwa związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jego obywatelom. Powrót do unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego miał doprowadzić do odzyskania przez osobę kierującą prokuraturą silnej pozycji wobec podległych prokuratorów i organów zewnętrznych. Ponadto w uzasadnieniu argumentowano, że rozdzielnie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości doprowadziło także do utraty przez prokuraturę realnego wpływu na funkcjonowanie innych instytucji bezpośrednio z nią związanych<sup>23</sup>.

Prawo o prokuraturze określa szczegółowe warunki, które musi spełnić kandydat ubiegający się o powołanie na stanowisko w określonej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury. Ustawa stawia wyższe warunki wobec kandydatów zgodnie z hierarchią. W związku w tym należy zwrócić uwagę, że równocześnie z połączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego obniżono poziom kwalifikacji wymaganych do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego, o czym była już mowa. Prymat doświadczenia zawodowego służącego usprawnieniu działania prokuratury został zastąpiony warunkami typowymi dla ministra resortowego. Doszło zatem do paradoksalnej sytuacji, w której zwierzchnik prokuratury zobligowany jest jedynie ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce lub za granicą i uzyskać tytuł magistra, tym samym posiadając niższe kwalifikacje profesjonalne niż osoba przez niego powoływana. Co więcej, zgodnie z prawem obowiązującym Prokuratorem Generalnym nie będzie prokurator. W myśl art. 103 ust. 2 Konstytucji RP<sup>24</sup> prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego, a to z reguły posłowie zasilają szereg rządu. Podobnie, zgodnie z art. 97 § 1 ustawy prawo o prokuraturze, „W okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej”. Wobec powyższych regulacji połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wydaje się sprzeczne z przepisami, co koliduje z założeniem racjonalnego ustawodawcy. Bez wątplenia zmiana była celowa i umotywowana otwarciem drogi do zarządzania prokuraturą aktywnym politykiem<sup>25</sup>.

Zmianie uległo także powoływanie zastępców Prokuratora Generalnego – zgodnie z art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze, zastępcy są powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego, po uzyskaniu opinii Prezydenta. W poprzednim stanie prawnym zauważalna była kluczowa rola Krajowej Rady Prokuratorów, co uzasadniano stworzeniem gwarancji niezależności prokuratora i prokuratury.

Artykuł 7 ustawy Prawo o prokuraturze wskazuje, że prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego. Istotne zmiany nastąpiły w § 3 i 4 tego artykułu. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony wydaje na piśmie, a na żądanie prokuratora – wraz z uzasadnieniem. W razie

<sup>23</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 89.

<sup>24</sup> Art. 103 ust. 2 Konstytucji RP: „Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego” (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

<sup>25</sup> Opinia Komisji Weneckiej z 8–9 grudnia 2017 r. w sprawie znowelizowanej ustawy – Prawo o prokuraturze, CDL-AD(2017)028.

przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej dopuszczalne jest przekazanie polecenia ustnie, z tym że przełożony jest obowiązany niezwłocznie potwierdzić je na piśmie. Polecenie włącza się do akt podręcznych sprawy. Nowe brzmienie art. 7 § 3 i § 4 nie zakłada już zakazu wydawania poleceń, które dotyczą czynności procesowych tak jak to miało miejsce w ustawie z 2009 r. Prokurator może jednak sprzeciwić się wykonaniu polecenia. Zgodnie z art. 7 § 4 jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem dotyczącym treści czynności procesowej, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Żądanie, o którym mowa, prokurator zgłasza na piśmie wraz z uzasadnieniem przełożonemu, który wydał polecenie. Pomimo że prokurator może sprzeciwić się wykonaniu polecenia, to ostatecznie decyduje o tym prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie.

## STANOWISKO UNII EUROPEJSKIEJ

Kwestia połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego pod kątem zagrożenia dla praworządności została podniesiona już w 2017 r. w Unii Europejskiej. Komisja Wenecka, która wydała opinię w przedmiocie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, krytycznie odniosła się do modelu zwierzchnictwa nad prokuraturą zastosowanego w polskim porządku prawnym. Polega on nie na podległości, a wprost na przekazaniu zwierzchnictwa prokuratorskiego aparatowi politycznemu. W przekonaniu Komisji polityczna neutralność „nie jest gwarantowana przez polityka przewodzącego prokuraturze, wyposażonego w szerokie prawa interweniowania w treść czynności procesowych, podejmowanych przez konkretnych prokuratorów”. Ponadto częste zmiany w obsadzie urzędu Ministra Sprawiedliwości mogą też szkodzić ciągłości i harmonijnemu funkcjonowaniu systemu prokuratorskiego. Natomiast niekadencyjność urzędu rodzi ryzyko stronniczości. W opinii Komisji ustawa wywołuje liczne zastrzeżenia, jeśli chodzi o niezgodność między urzędem prokuratora a urzędem politycznym, kryteria powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, obniżone kwalifikacje zawodowe i przysługujące uprawnienia. Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości zyskał możliwość wpływania na czynności wszystkich prokuratorów i wydawania im wiążących poleceń, co stanowi naruszenie zasady hierarchicznego podporządkowania, a tym samym zagraża prokuratorom niższego rzędu. Zaniepokojenie Komisji wywołały liczne inne uprawnienia, m.in. prawo do przekazywania informacji z toczących się postępowań konkretnym osobom lub mediom, możliwość przystępowania do wszelkich spraw cywilnych, niezależnie od woli stron, możliwość przejęcia sprawy i wgląd w materiały śledztwa. Komisja zauważyła, że pozycja Ministra Sprawiedliwości jest bardzo silna zarówno w stosunku do prokuratury, jak i sądownictwa. Wobec powyższego Komisja zaleciła rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, a w przypadku zachowania systemu, ograniczenie uprawnień Prokuratora Generalnego do wydawania ogólnych wytycznych podległym prokuratorom<sup>26</sup>. W dniu 28 lutego 2018 r. w Parlamencie Europejskim w Brukseli odbyła się

<sup>26</sup> Ibidem.

debata na temat praworządności w Polsce i uruchomienia przez Komisję Europejską artykułu 7 traktatu europejskiego, podczas której odniesiono się również do standardu polskiej prokuratury. Podniesiono uwagi poczynione przez Komisję Wenecką, która negatywnie oceniła połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości z urzędem Prokuratora Generalnego i znaczące rozszerzenie jego uprawnień względem podległych prokuratorów i prowadzonych spraw. Stwierdzono, że pozbawienie prokuratury przymiotu niezależności odbija się negatywnie na systemie sądownictwa, podziale władzy i praworządności<sup>27</sup>.

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, potępiono również połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz poszerzenie jego uprawnień względem systemu prokuratorskiego i sądownictwa<sup>28</sup>. Parlament stwierdził, że skutkuje to przyznaniem zbyt wielu uprawnień jednej osobie i w rezultacie wywołuje negatywne skutki dla niezależności systemu prokuratorskiego od polityki. W ramach cyklu praworządności Komisja Europejska wydała ogólnounijne sprawozdanie na temat praworządności. W sprawie polskiej powtórnie odniesiono się m.in. do budzących obawy szerokich uprawnień Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości<sup>29</sup>, które mogą być wykorzystywane w celach czysto politycznych.

## UWAGI KOŃCOWE

Prokurator Generalny, będący zwierzchnikiem prokuratury, i Minister Sprawiedliwości, jako jeden z naczelných organów administracji rządowej, posiadają szereg istotnych kompetencji, które w aktualnym stanie prawnym przysługują kumulatywnie jednej osobie sprawującej obie funkcje. Przeprowadzona analiza problematyki dotyczącej połączenia obu urzędów ukazuje, że powierzenie instytucjonalnej władzy jednej osobie, w dodatku będącej aktywnym politykiem, może być niebezpiecznie i wywołać uzasadnione obawy o poziom praworządności w kraju.

Porównując rozwiązania przyjęte w ustawie z 2009 r. z ustawą z 2016 r. należy podkreślić, że wbrew powołanemu uzasadnieniu, przyjęcie modelu prokuratury zarządzanej przez organ władzy wykonawczej, dysponujący szeregiem uprawnień, nie spowodowało wzmocnienia jej niezależności. Granice niezależności zostały poważnie zagrożone przez możliwość wydawania wiążących poleceń przez przełożonych wobec prokuratora, które mogą ingerować w treść czynności procesowej. Chociaż ustawa o prokuraturze nie zawiera legalnej definicji niezależności, ale jest ona immanentnym przymiotem prokuratury. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich w tzw. Karcie Rzymskiej w pkt V tego dokumen-

<sup>27</sup> Sprawozdanie z debaty na temat praworządności i rezolucji PE nt. zastosowania art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce z dnia 3 marca 2018 r.

<sup>28</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE).

<sup>29</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD(2020) 320 final.



tu podkreśliła, że „prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny i wykonywać zadania nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencji, zgodnie z zasadą podziału władz i swoją właściwością”. Prokurator Generalny uzyskał możliwość ingerencji w pracę innych prokuratorów, co niewątpliwie rodzi ryzyko nadużyć. Teza 35 Karty Rzymskiej wskazuje, że „niezależność stanowi gwarancję sprawiedliwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości oraz chroni publiczny interes i prywatne interesy zaangażowanych osób”. Demokratyczne państwo prawne będące w założeniu gwarantem poszanowania demokracji i praw jednostek nie może kreować systemu, w którym organy władzy publicznej mają sposobność do nadużywania stanowiska. Zachowanie niezależności od władzy wykonawczej jest konieczne dla prawidłowego wykonywania zadań przez prokuraturę. Stanisław Iwanicki zwracał uwagę, że „nie wolno dopuścić, by prokuratura służyła jakiegokolwiek opcji politycznej; ma służyć państwu i prawu ponad kadencjami parlamentarnymi i prezydenckimi”. Utrzymanie modelu prokuratury wprowadzonego ustawą z 2016 r. z pewnością nie zagwarantuje niezależności aparatu prokuratorskiego, jak również funkcjonalnie powiązanego z prokuraturą sądownictwa, od ewentualnych wpływów egzekutywy. Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości byłoby kluczowym krokiem w kierunku wypracowania optymalnego modelu autonomicznej prokuratury, a co za tym idzie – przywrócenia stanu praworządności.

## Bibliografia

### Literatura:

T. Grzegorzczyk, *Niezależność prokuratury i prokuratora w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1-2.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Zubik M., Sokolewicz W., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

### Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku (Dz.U.EU C 202 z 7.6.2016).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 177).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 1985 nr 31, poz. 138).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2014 r., COM/2014/0158 final, Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD (2020) 320 final.

Sprawozdanie z debaty na temat praworządności i rezolucji PE nt. zastosowania art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce z dnia 3 marca 2018 r.

Opinia Komisji Weneckiej z 8–9 grudnia 2017 r. w sprawie znowelizowanej ustawy – Prawo o prokuraturze, CDL-AD(2017)028.