



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA II-021-341/19

SEKRETARIAT Z-OY SZEFA KS

L.dz. DS-173-115/20

Data wpływu.....
03. 02. 2020

Warszawa, dnia **31** stycznia 2020 r.

Do druku nr 139

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 grudnia 2019 r., SPS-WP-173-32/19 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze*.

Z poważaniem

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze

1. Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze ma na celu, jak wskazują projektodawcy, rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratura Generalnego. Powyższa zmiana ma uniezależnić Prokuratora Generalnego i kierowaną przez niego prokuraturę od wpływów politycznych. Realizując powyższe założenie projekt ustawy wprowadza regulacje dotyczące trybu wyboru na stanowisko Prokuratura Generalnego, jego statusu oraz kształtuje relacje tego organu z innymi organami władzy publicznej. Dodatkowo projekt przewiduje sposób wyboru Prokuratura Krajowego oraz kierowników powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

2. Uwagi ogólne do opiniowanego projektu ustawy

Odnosząc się do deklarowanego przez projektodawcę celu wprowadzonych zmian należy ocenić go pozytywnie. Bez wątpliwości zapewnienie apolityczności prokuratury jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jako organ, którego ustawowymi zadaniami są ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze – t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm. – dalej: Prawo o prokuraturze), realizowanymi zgodnie z zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli, prokuratura musi dysponować skutecznymi metodami egzekwowania przestrzegania przepisów prawa przez inne organy władzy publicznej. Ścisłe podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej (rządowi), jak w obecnym modelu ukształtowanym przez ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, rodzi realne zagrożenie, że wskazane powyżej zadania nie będą efektywnie realizowane, gdyż prokuratorzy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą obawiać się podejmowania

czynności niekorzystnych dla większości, której przedstawiciel – Minister Sprawiedliwości – piastujący zarazem funkcję Prokuratora Generalnego, sprawuje nadzór nad prokuraturą i ma decydujący wpływ na kształtowanie ich stosunku służbowego oraz rozwój kariery zawodowej.

W literaturze prawniczej słusznie zwraca się uwagę, że powierzenie kierowania prokuraturą aktywnemu politykowi sprawia, iż jej zasoby mogą być wykorzystywane podobnie jak zasoby partii politycznych. Nie sposób bowiem oczekiwać, że członek albo przewodniczący partii politycznej, której racją bytu jest zdobycie i utrzymanie władzy, nie będzie ulegał pokusie skorzystania z możliwości, jakie daje wykorzystanie prokuratury do realizacji celów politycznych (J. Zaleśny, *Dialektyka prokuratorskiej niezależności* [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019, s. 64-65). Biorąc powyższe pod uwagę nie może zaskakiwać, że w doktrynie dość jednolicie i jednoznacznie negatywnie oceniany jest model unii personalnej między Minister Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym, opierającej się dodatkowo na daleko idących uprawnieniach tego pierwszego do ingerowania w przebieg poszczególnych spraw prowadzonych przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (por. m.in. T. Grzegorzczuk, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 1-2, W. Grzeszczyk, *Nowy model ustrojowy prokuratury*, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 3, J. Gurgul, *Uwagi związane z projektem ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze*, *Prokuratura i Prawo* 2008, nr 7-8, A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 1, R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne)*, *Prokurator* 2000, nr 1, K. Parulski, *Reforma prokuratury*, *Prokurator* 2004, nr 2, A. Stankowski, *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 10, D. Wysocki, *Uwagi związane z projektem ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze*, *PiP* 2010, z. 5). Warto podkreślić, że model ten kontestowany jest nie tylko przez teoretyków, ale także posiadających wieloletnie doświadczenie prokuratorów. Najdobitniej jego krytykę wyraził A. Herzog wskazując, że „jeżeli ktoś twierdzi, że z punktu widzenia niezależności prokuratury i spełnienia standardów państwa prawnego lepiej jest, gdy tą instytucją kieruje polityk lub ktoś bezpośrednio od polityków zależny, nie zaś prawnik–profesjonalista – to mija się po prostu ze zdrowym rozsądkiem” (A. Herzog, *Niezależność prokuratury...*, s. 127).

Odnosząc się do istniejącego obecnie modelu organizacji prokuratury opierającego się na unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie można także

przeoczyć podnoszonych w doktrynie zarzutów jego sprzeczności z ustawą zasadniczą. Stanowisko takie wyraża R. Kmiecik, wskazując jednocześnie, że warunkiem efektywnego wykonywania uprawnień przez prokuraturę jest niezależność od administracji rządowej (R. Kmiecik, *Prokuratura...*, s. 15-17).

Wskazane powyżej uwagi krytyczne odnoszące się do aktualnie obowiązującego modelu organizacji prokuratury i jej relacji do władz państwowych nie oznaczają, że rozwiązania ustrojowego polegającego na unii personalnej między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym nie da się pogodzić z podstawowymi zasadami ustrojowymi demokratycznego państwa prawnego. Model taki zresztą obowiązuje w części państw europejskich (szerzej o modelach prokuratury por. M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury* [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019, s. 26 i n.). Kluczowe znaczenie ma zatem ukształtowanie kompetencji Prokuratora Generalnego, będącego zarazem Ministrem Sprawiedliwości, w zakresie wpływu na prowadzone przez prokuraturę sprawy indywidualne (tak słusznie: M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2017, z. 2, s. 111 i nast.). Niezależność jako jeden z podstawowych filarów prawidłowo funkcjonującej prokuratury wymaga bowiem, aby wprowadzone zostały gwarancje, że czynniki polityczne (tak bezpośrednio jak i pośrednio) nie będą determinowały decyzji podejmowanych przez prokuratorów w prowadzonych i nadzorowanych przez nich sprawach. Należy podkreślić, że zagadnienie to jest wyraźnie akcentowane w dokumentach międzynarodowych traktujących o pozycji ustrojowej prokuratury w demokratycznym państwie prawnym (szerzej o tych standardach por. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard...*, s. 111 i n.). W konsekwencji zasadnicza uwaga powinna zostać skupiona nie tylko na ogólnej formule relacji władza wykonawcza-prokuratura, ale szczegółowych regulacjach kształtujących zakres (prawny i faktyczny) ingerencji władzy politycznej w funkcjonowanie prokuratury. Oczywiście nie można zanegować faktu, że rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego stanowi rozwiązanie, które przynajmniej z perspektywy teoretycznej, a także symbolicznej, stwarza najbardziej optymalne warunki do wyeliminowania wpływu czynników politycznych na bieżące działanie prokuratury. Nie można jednak zapominać, że samo ono nie zagwarantuje niezbędnej niezależności prokuratury od czynnika politycznego. Za takim rozwiązaniem muszą zatem pójść kolejne, które zapewnią faktyczną, a nie tylko instytucjonalną,

niezależność w działaniu Prokuratura Generalnego. Analizując doświadczenia funkcjonowania modelu prokuratury w Polsce w latach 2010-2015 warto choćby wskazać, że duże znaczenia ma fakt jej budżetowej niezależności, której brak był w tym okresie krytykowany jako utrudniający wcielenie w życie postulatu jej niezależności (J. Oniszczyk, K. Kwiatkowska, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego w nowej ustawie o prokuraturze*, s. 5 - http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1).

Podsumowując, należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę fundamentalne dla demokratycznego państwa prawnego znaczenie wymogu niezależności prokuratury rozwiązanie polegające na rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratura Generalnego należy ocenić jako uzasadnione, choć na pewno wymagające dalszych regulacji zapewniających jego praktyczną efektywność. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części opinii w odniesieniu do szczegółowych rozwiązań proponowanych w projekcie.

3. Uwagi szczegółowe do opiniowanego projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje przede wszystkim nowy tryb powoływania Prokuratora Generalnego. Uprawnienie to zostało przyznane Sejmowi RP, działającemu za zgodą Senatu. Rozwiązanie to jako takie nie zasługuje na negatywną ocenę. Można zresztą zauważyć, że w przypadku organizacji prokuratury tzw. model parlamentarny funkcjonuje w niektórych krajach europejskich (por. M. Mistygacz, *Niezależność...*, s. 36 i nast.). Należy jednak podnieść w tym kontekście kilka zastrzeżeń.

Po pierwsze, wprowadzenie modelu parlamentarnego sprawiłoby, że na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia byłby to już trzeci model kształtujący sposób kreacji naczelnego organu prokuratury oraz jej funkcjonowanie. Z tej zatem perspektywy naturalne jest pytanie o powody takiego wyboru, a przede wszystkim racje przemawiające za zanegowaniem funkcjonujących w praktyce w latach 2010-2015 unormowań zakładających, że Prokurator Generalny jest powoływany przez Prezydenta RP. W uzasadnieniu do projektu ustawy brakuje wskazania racji przemawiających za takim wyborem. Abstrahując zatem od potencjalnych motywów o charakterze politycznym warto odnotować, że choć Prezydent RP jest przedstawicielem władzy wykonawczej, to jednak jego pozycja ustrojowa istotnie różni się od pozycji Rady Ministrów, której członkiem jest Minister Sprawiedliwości. Powyższe sprawia, że powierzenie kompetencji wyboru Prokuratora Generalnego Prezydentowi nie musi oznaczać upolitycznienia czy podporządkowania władzy wykonawczej, co jest główną racją

przemawiającą za odejściem od modelu opartego na unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratura Generalnego (por. w tym kontekście uwagi w: R. Kmiecik, *Prokuratura...*, s. 15-17). Odmiennność pozycji ustrojowej Prezydenta RP i Rady Ministrów, pomimo ich przynależności do władzy wykonawczej, potwierdza zresztą to, że ustrojodawca przewidział istotny udział tego pierwszego np. w procesie powoływania sędziów. Dodatkowo warto podkreślić, że rozwiązania normatywne funkcjonujące w latach 2010-2015 przewidywały, iż Prezydent RP dokonywał wyboru Prokuratora Generalnego spośród kandydatów wskazanych przez zewnętrzne ciała profesjonalne (Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury), co równoważyło fakt, że funkcję kreacyjną realizowała osoba będąca politykiem. Biorąc powyższe pod uwagę należałoby oczekiwać od projektodawców pogłębionej analizy obu modeli, w tym oceny unormowań funkcjonujących w latach 2010-2015, i sformułowania uzasadnienia dla wyboru jednego z nich. W tym kontekście nie można również przeoczyć faktu, że w odniesieniu do modelu parlamentarnego formułowane jest w literaturze bardzo ważne zastrzeżenie, poddające w wątpliwość realną możliwość parlamentu (jako ciała kolegialnego) kierowania polityką karną (por. M. Mistygacz, *Niezależność...*, s. 36).

Po drugie, analiza szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie i związanych ze statusem Prokuratora Generalnego wskazuje, że są one w zdecydowanej większości recypowane wprost z ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w jej kształcie obowiązującym w latach 2010-2015, z nieznacznymi korektami wynikającymi ze zmiany organu powołującego Prokuratora Generalnego. O ile jednak przepisy te w ramach modelu obowiązującego w latach 2010-2015 stanowiły całość dostosowaną do innych założeń struktury organizacyjnej prokuratury, o tyle w ramach zmienionego modelu na ich tle rodzi się przynajmniej kilka wątpliwości. Podobnie jest zresztą w przypadku rozwiązań nowych, nieznanych wcześniejszym regulacjom ustroju prokuratury. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że wybór Prokuratora Generalnego wymaga kwalifikowanej albo zwykłej większości w Sejmie oraz zgody Senatu. Takie rozwiązanie, choć zmierzające do uwzględnienia w procedurze wyboru obu izb parlamentu, grozi jednak przy daleko idącej polaryzacji i niskiej kulturze politycznej nieopartej na kooperacji zaistnieniem pata (w przypadku braku zgody Senatu), który może powodować nawet długotrwały brak obsadzenia stanowiska Prokuratora Generalnego. Biorąc to pod uwagę rozwiązanie obowiązujące choćby w modelu z lat 2010-2015, w ramach którego obowiązkiem Prezydenta RP było powołanie Prokuratora Generalnego spośród przedstawionym mu kandydatów, jawi się jako lepiej

zabezpieczające skuteczne obsadzenie tego stanowiska, nawet w przypadku daleko idącej polaryzacji stanowisk politycznych.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego. Zgodnie z projektem może to być: klub parlamentarny, samorząd zawodowy adwokatów albo radców prawnych, rady wydziałów prawa polskich uczelni oraz krajowa Rada Sądownictwa. Zwraca jednak uwagę, że kandydatów nie mogą zgłaszać sami prokuratorzy. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, gdyż nie pozwala na ich zaproponowanie przez samorząd prokuratorski będący wyrazicielem stanowiska środowiska prokuratorskiego, którego zwierzchnikiem ma być Prokurator Generalny. W tym kontekście warto przypomnieć, że w latach 2010-2015 kandydata na stanowisko Prokuratura Generalnego przedstawiała Prezydentowi RP Krajowa Rada Prokuratury, która była jedynym obok Krajowej Rady Sądownictwa organem uprawnionym do przedstawienia kandydatów.

Można także podnieść zastrzeżenia do rozwiązania zakładającego, że samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych powinny mieć uprawnienie do zgłaszania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego. Należy mieć bowiem na uwadze, że w toku sporów prawnych prokuratorzy podlegli Prokuratorowi Generalnemu występują często w roli przeciwników procesowych przedstawicieli wskazanych samorządów zawodowych. Wskazane uprawnienie w zakresie zgłaszania kandydatur w tym kontekście wydaje się zatem prowadzić do konfliktu interesów. Zastrzeżenia można mieć również do założenia, że kluby poselskie powinny mieć prawo zgłaszania kandydatów. Należy bowiem przypomnieć, że zasadniczym celem opiniowanego projektu ustawy jest odpolitycznienie prokuratury. Przy takim założeniu bardziej racjonalne wydaje się rozwiązanie, w którym czynnik polityczny pozbawiony jest prawa proponowania kandydatów, a jego rola zostaje ograniczona do wyboru spośród kandydatów zaproponowanych przez czynniki fachowe. Przykładem takiego rozwiązania było wspomniane już wcześniej przedstawianie Prezydentowi RP przez Krajową Radę Prokuratury oraz Krajową Radę Sądownictwa kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego.

Odnosząc się do wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego należy pozytywnie ocenić propozycję wprowadzenia wymogów dotyczących posiadanego doświadczenia praktycznego (art. 13a § 4 projektu ustawy). Trzeba jednak zauważyć, że projektodawcy nie dostrzegli, iż na gruncie obowiązującego stanu prawnego brak jest w

strukturze prokuratury wojskowych jednostek organizacyjnych. Przepis ten zatem wymaga stosownej korekty.

Analizując unormowania dotyczące statusu Prokuratura Generalnego należy dostrzec, że w proponowanym brzmieniu przepisu art. 13c § 1 nie zawarto rozwiązania uprawniającego odpowiedni organ państwowy do nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego Prokuratora Generalnego. W latach 2010-2015 uprawnienie takie przysługiwało Prezydentowi RP, jako organowi, który powoływał Prokuratora Generalnego. Należy zauważyć, że uprawnienie takie zostało przewidziane w stosunku do innych podmiotów, które dysponują immunitetem (posła, sędziego, sędziego TK, członka Trybunału Stanu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich). Biorąc pod uwagę sposób wyboru Prokuratora Generalnego proponowany w projekcie racjonalnym rozwiązaniem, analogicznym jak np. w przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich także wybieranych przez Sejm za zgodą Senatu, wydaje się powierzenie powyższej kompetencji Marszałkowi Sejmu.

W odniesieniu do regulacji dotyczącej odwołania Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji należy zauważyć, że stanowi ona w zasadzie wierną recepcję rozwiązań funkcjonujących w latach 2010-2015. W tym jednak kontekście trzeba podkreślić, że krok ten nie do końca zapewnia spójność z przyjętym w projekcie modelem. Biorąc pod uwagę, że organem, przed którym odpowiada Prokurator Generalny jest Sejm RP, to orzekanie o odwołaniu go ze względu na trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków powinno móc odbyć się na wniosek Marszałka Sejmu albo obok wymienionym w projekcie Prezesa Rady Ministrów i Krajowej Rady Prokuratorów, albo zamiast Prezesa Rady Ministrów. O ile bowiem przyznanie omawianego uprawnienia temu ostatniemu podmiotowi było zasadne w sytuacji, gdy o odwołaniu Prokuratora Generalnego rozstrzygał Prezydent RP (art. 10d ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze), o tyle w przypadku przyjęcia modelu parlamentarnego prokuratury zasadne wydaje się wyposażenie w takie prawo Marszałka Sejmu. Realizacja powyższego postulatu pociąga za sobą konieczność zmiany proponowanego brzmienia art. 13d § 4 projektu w odniesieniu do organu zasięgającego opinii Krajowej Rady Prokuratorów.

W kontekście prawa do odwołania Prokuratora Generalnego należy także zwrócić uwagę na rozbieżność regulacji dotyczącej trybu powołania i odwołania tego podmiotu. O ile

w przypadku powołania projekt przewiduje konieczność uzyskania zgody Senatu, o tyle w przypadku odwołania nie ma takiego warunku. Rozwiązaniu temu niewątpliwie brakuje symetrii i prowadzi ono do niezrozumiałej marginalizacji roli Senatu. Warto w tym kontekście zauważyć, że wśród organów władzy publicznej powoływanych przez Sejm za zgodą Senatu zasadą przyjętą przez ustawodawcę jest, że odwołanie również takiej zgody wymaga. Tak uregulowano kwestię powołania i odwołania np. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Rzecznika Praw Dziecka.

Odnosząc się do regulacji dotyczących powoływania prokuratorów kierujących powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury należy negatywnie ocenić fakt całkowicie arbitralnego sposobu decydowania o obsadzaniu tych stanowisk przez Prokuratora Generalnego (art. 15 § 1 w brzmieniu nadanym projektem). Rozwiązanie to stanowi regres w stosunku do regulacji prawnych obowiązujących w latach 2010-2015, gdzie przewidziano co prawda kompetencję Prokuratora Generalnego do powoływania prokuratorów kierujących powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury, ale po zaopiniowaniu przez organy samorządu prokuratorskiego, które miały także w przypadku opinii negatywnej prawo przedstawienia własnego kandydata. Proponowane regulacje są natomiast bliźniaczo podobne do obecnie obowiązujących. W związku z powyższym należy zauważyć, że proponowany model awansowania prokuratorów na stanowiska funkcyjne sprzyja nieprzejrzystości i arbitralności oraz nie stwarza mechanizmów ograniczających wpływ czynników niemerytorycznych na sposób powoływania kierowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie sprzyja on także optymalnej organizacji pracy prokuratury, gdyż nie zakłada nawet możliwości przedstawienia opinii przez prokuratorów, którymi kierownik powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury ma kierować. Tymczasem należy pamiętać, że relacja zwierzchności służbowej w prokuraturze ma charakter specyficzny, gdyż prokurator podległy jest w pewnym zakresie niezależny od przełożonych i ten ważny czynnik powinien zostać wzięty pod uwagę. W takich relacjach szczególnego znaczenia dla harmonijnej współpracy nabiera autorytet osoby kierującej jednostką organizacyjną prokuratury (wskazanych przez tą osobę kierowników komórek organizacyjnych danej jednostki) wśród podległych prokuratorów. Powyższe przemawia więc wyraźnie za tym, aby proces selekcyjny był przejrzysty i umożliwiał prokuratorom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wzięcie w nim udziału. Wskazane rozwiązanie zasługuje na

krytykę z jeszcze jednego powodu. Opiera się ono bowiem na wątpliwym założeniu o wszechwiedzy Prokuratora Generalnego, który miałby być w stanie samodzielnie ocenić i wybrać najlepszych kandydatów na kierowników jednostek organizacyjnych prokuratorów w całej Polsce. Tymczasem oczywiste jest, że musi on korzystać z opinii prokuratorów znających lepiej specyfikę działania jednostek organizacyjnych prokuratury na danym obszarze. W praktyce zatem i tak Prokurator Generalny będzie najprawdopodobniej zasięgał rady poszczególnych prokuratorów mu podległych. W celu przejrzystości i jawności procesu selekcyjnego warto zatem uregulować ten tryb, tak aby nie rodziły się, nawet nieuprawnione, podejrzenia, iż nie tylko kwestie merytoryczne wpływają na decyzje Prokuratora Generalnego. To bowiem negatywnie wpływa na autorytet zwierzchników służbowych i nie sprzyja efektywnej współpracy prokuratorów.

Negatywnie należy ocenić rozwiązanie przewidziane w art. 15a projektu ustawy zakładające, że prokurator regionalny przedstawia właściwemu sejmikowi województwa sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury regionalnej oraz o skuteczności ścigania przestępczości i ochronie praworządności na terenie województwa. Należy zauważyć, że w kompetencjach województwa jako jednostki samorządu terytorialnego nie leżą uprawnienia związane ze ściganiem przestępczości i oskarżaniem w sprawach karnych, co stanowi podstawowe zadanie prokuratury. Z tego zatem względu niejasne jest dlaczego prokurator regionalny miałby składać sprawozdanie roczne przed sejmikiem województwa. Przyjęcie, że stanowi to „regionalną” analogię do obowiązku Prokuratora Generalnego złożenia rocznego sprawozdania przed Sejmem RP nie znajduje uzasadnienia, gdyż ten ostatni wpływa na powołanie i odwołanie Prokuratora Generalnego, czego oczywiście brak jest w przypadku relacji sejmik województwa-prokurator regionalny.

4. Podsumowanie

Przedstawiony do opinii projekt ustawy ma służyć uzasadnionemu celowi, którym jest uniezależnienie prokuratury od wpływów politycznych. Założenie apolityczności tego organu jest bowiem niezbędne dla prawidłowej realizacji zadań określonych w art. 2 i uszczegółowionych w art. 3 Prawa o prokuraturze. Niewątpliwie rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości stanowi rozwiązanie zasługujące na poparcie. Należy jednak podkreślić, że sam taki krok nie wystarczy do zapewnienia niezależności zewnętrznej prokuratury i prokuratorów. Towarzyszyć mu powinny

kompleksowe zmiany ustroju prokuratury i mechanizmów jej funkcjonowania (w tym wyboru na stanowiska prokuratorskie), które zapewnią faktyczną niezależność prokuratury. Jednocześnie konieczna jest rzetelna analiza optymalnego sposobu ukształtowania mechanizmów odpowiedzialności zawodowej prokuratorów, a także odpowiedzialności Prokuratora Generalnego przed innymi organami władzy państwowej. Oba powyższe mechanizmy muszą się równoważyć, aby z jednej strony nie doszło do uwolnienia prokuratury od jakiejkolwiek możliwości rozliczania za efekty pracy, a z strony drugiej, żeby dostępne instrumenty do tego zmierzające nie skutkowały jej podporządkowaniu czynnikom politycznym. Wypracowanie takiego mechanizmu wymaga rzetelnych prac przygotowawczych, w tym syntezy dotychczasowych polskich doświadczeń w tej materii oraz wniosków płynących z badań komparatystycznych funkcjonowania prokuratury w innych państwach. Przedstawiony do opiniowania projekt jest w tym zakresie niesatysfakcjonujący i wymaga bardziej gruntownego i kompleksowego w swoim charakterze przygotowania.