



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.4.2020.ML

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze (druk nr 139).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 139)

Projekt ustawy zawiera przepisy nowelizujące *ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740, z późn. zm.)* i przewiduje:

- 1) rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego;
- 2) zmianę trybu powołania Prokuratora Generalnego i odwołania go ze stanowiska (Prokuratora Generalnego ma powoływać Sejm za zgodą Senatu spośród kandydatów zgłoszonych przez Kluby Parlamentarne, samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych, rady wydziałów prawa polskich uczelni oraz Krajową Radę Sądownictwa);
- 3) wprowadzenie kadencyjności stanowiska Prokuratora Generalnego, prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych;
- 4) obowiązek sprawozdawczy Prokuratora Generalnego w stosunku do Sejmu i Senatu oraz prokuratora regionalnego w stosunku do właściwego sejmiku województwa;
- 5) kompetencję Prokuratora Generalnego do powoływania swoich zastępców.

Projekt w zakresie rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego oraz wprowadzenia kadencyjności stanowiska Prokuratora Generalnego, prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych proponuje powrót do regulacji wprowadzonych *ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1375)*. Należy jednak podkreślić, iż projektodawcy nie proponują powrotu do pozostałych unormowań przewidzianych tą ustawą, a odnoszących się do organizacji pracy prokuratury, w tym niezwykle ograniczających pozycje Prokuratora Generalnego, i to zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym, które stanowiły jedną z przesłanek powodujących konieczność zmian wprowadzonych *ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*. Nie wpływa to jednak na całościową opinię o tym projekcie, bowiem proponowane rozdzielenie stanowiska Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości ogranicza możliwość realizacji, zawartej w art.146 ust.4 pkt 7 Konstytucji RP, jednej z podstawowych funkcji państwa i jednocześnie obowiązków Rady Ministrów, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego.

Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że niezwykle istotny element w realizacji tego zobowiązania stanowi działalność prokuratury. Trudno koordynować działalność organów realizujących zadania w tym zakresie bez wpływu na ich funkcjonowanie.

Rezygnacja z połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego prowadzi też do utraty przez osobę kierującą prokuraturą silnej pozycji wobec organów zewnętrznych, która stanowi niezbędny element właściwej realizacji zadań nałożonych przez ustawodawcę na tę instytucję. Przyjęcie takiego rozwiązania doprowadziłoby także do utraty przez prokuraturę realnego wpływu na funkcjonowanie innych instytucji bezpośrednio z nią związanych, m.in. Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie czy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, przygotowującej nowe kadry prokuratorskie, a nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości.

Proponowane regulacje powodowałyby również nieuzasadnione rozproszenie odpowiedzialności za szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości, skutkujące tym, iż Minister Sprawiedliwości – odpowiedzialny za niego politycznie, miałby zbyt mały wpływ na kształtowanie walki z przestępczością i ochronę praworządności.

Podkreślić należy, że w państwach demokratycznych istnieją różne modele funkcjonowania prokuratury. Ustawodawca nie jest tu ograniczony normami prawa międzynarodowego, które nie wprowadzają sztywnych reguł nakazujących usytuowanie prokuratury w określonej relacji z władzą wykonawczą, ustawodawczą czy sądowniczą. Istnieją m.in. rozwiązania, gdzie prokuratura w różnym stopniu jest podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, a więc władzy wykonawczej, mimo braku połączenia tych funkcji. Taki model prokuratury funkcjonuje m.in. we Francji, Austrii, Belgii, Czechach, Holandii czy Rumunii. Wybór właściwego modelu w zakresie relacji z władzą wykonawczą jest najczęściej skorelowany z tradycją ustrojową i prawną danego państwa. W Polsce, jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 146 Konstytucji RP, za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego odpowiada Rada Ministrów. Dlatego też połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jest wymogiem konstytucyjnym. Połączenie tych funkcji znajduje również swoje oparcie w tradycji historycznej, sięgającej jeszcze okresu dwudziestolecia międzywojennego, gdy zgodnie z *rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. poz. 93) Minister Sprawiedliwości sprawował również funkcję Prokuratora Naczelnego. Nadto połączenie tych

urzędów obowiązywało także w okresie od 31 marca 1990 r. do 31 marca 2010 r. na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 121), co było wynikiem obrad „Okrągłego Stołu” i ścierania się różnego rodzaju poglądów na temat umiejscowienia prokuratury w systemie organów państwowych i jej zadań. To wówczas wypracowane i przyjęte zostało stanowisko o podporządkowaniu prokuratury, jako organu powołanego w głównej mierze do walki z przestępczością, władzy wykonawczej, z jednoczesnym powierzeniem jej przedstawicielowi, tj. Ministrowi Sprawiedliwości, funkcji Prokuratora Generalnego, jako podmiotowi, który w ustroju demokratycznym sprawować będzie zewnętrzną kontrolę nad działalnością prokuratury i ponosić w związku z tym pełną odpowiedzialność polityczną i prawną za jej pracę.

Należy również zwrócić uwagę, że doświadczenia związane z organizacją prokuratury w okresie od dnia 31 marca 2010 r. do dnia 3 marca 2016 r. pokazały, iż funkcjonujący wówczas model ustrojowy prokuratury okazał się dysfunkcjonalny, a rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego nie zapewniło warunków do efektywnego wykonywania przez prokuraturę nałożonych na nią zadań. Świadczą o tym chociażby kolejne opinie Ministrów Sprawiedliwości do corocznych sprawozdań Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury, w tym opinie Ministra Sprawiedliwości pana Marka Biernackiego do sprawozdań za 2012 i 2013 r. Również sam Prokurator Generalny pan Andrzej Seremet wielokrotnie zwracał uwagę na mankamenty obowiązującej wówczas regulacji, w tym przy okazji sprawy zabójstwa pana gen. Marka Papały.

Proponowany powrót do kadencyjności funkcji kierowniczych w prokuraturze spowoduje ograniczenie zasady hierarchicznego podporządkowania. Stan taki utrudniał, a nierzadko wręcz uniemożliwiał Prokuratorowi Generalnemu realne kierowanie podległą mu instytucją. Prokurator Generalny, ponoszący pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie całej prokuratury, musi mieć możliwość swobodnej – ograniczonej tylko ustawą – polityki kadrowej. Stan prawny, do którego proponuje się powrócić skutkował tym, że Prokurator Generalny, jako naczelny organ prokuratury, do którego ustawowych zadań należało kierowanie działalnością prokuratury, pozbawiony został instrumentów prawnych gwarantujących mu realny wpływ na sposób funkcjonowania tej instytucji

oraz umożliwiających podejmowanie konstruktywnych czynności w przedmiocie usprawnienia organizacji jej działalności, w tym pozwalających na realizację spójnego programu w zakresie zwalczania przestępczości. Powrót do tego typu rozwiązań nie jest więc uzasadniony. Poza tym ewentualne wejście w życie podanej regulacji może doprowadzić do ryzyka wystąpienia zjawiska polegającego na niewłaściwym angażowaniu się przez prokuratorów pełniących stanowiska funkcyjne w prowadzone i nadzorowane przez nich sprawy, co sprzyja podejmowaniu decyzji procesowych w sposób partykularny, podporządkowany różnego rodzaju grupom interesów, bez możliwości stosowania w takich przypadkach adekwatnych środków zaradczych ze strony Prokuratora Generalnego. Obecnie Prokurator Generalny wyposażony jest w narzędzia prawne, które dają mu sposobność właściwego reagowania na tego typu zachowania, a tym samym umożliwiają sprawne i efektywne kierowanie podległą mu instytucją oraz wzięcie rzeczywistej odpowiedzialności za prawidłowe jej funkcjonowanie. Elementem, który to zapewnia, jest m. in. możliwość odpowiedniego doboru przez Prokuratora Generalnego kadry prokuratorskiej, w tym powierzania funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych prokuratury osobom o najszerzej wiedzy merytorycznej i odpowiednim doświadczeniu zawodowym, cechującym się przy tym nieposzlakowaną opinią oraz umiejętnościami pozwalającymi na wspieranie swą wiedzą i doświadczeniem podległych sobie pracowników.

O zasadności i skuteczności obecnie obowiązujących rozwiązań normatywnych odnoszących się do organizacji prokuratury świadczą przede wszystkim wyniki jej działań, chociażby w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej oraz przestępczości zorganizowanej i korupcji, w tym dzięki utworzeniu specjalnych pionów do walki z tymi rodzajami przestępczości, zarówno na poziomie Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych i prokuratur okręgowych. W przypadku spraw związanych z wyłudzeniami i uszczupleniami w podatku od towarów i usług liczba osób objętych aktami oskarżenia wzrosła z 329 w 2015 r. do 1064 w 2018 r., liczba nadzorowanych postępowań zakończonych aktem oskarżenia wzrosła z 138 w 2015 r. do 307 w 2018 r. Kwoty uszczupień podatkowych objętych zarzutami, a także kwoty narażenia na uszczuplenie wzrosły z 6.998.555.004 zł w 2015 r. do 10.850.428.515 zł w 2018 r. W sprawach związanych ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i korupcji liczba osób oskarżonych wzrosła z 1040 w 2016 r. do 1538 w 2018 r., zaś liczba wniesionych aktów oskarżenia wzrosła z 173 w 2016 r.

do 360 w 2018 r. Warto nadto wskazać, że wzrosła również wartość zabezpieczeń majątkowych zastosowanych we wszystkich postępowaniach prokuratury z 755.112.583 zł w 2015 r. do 1.015.171.182, 94 zł w 2018 r., a także wartość zabezpieczonego mienia w sprawach skierowanych do sądu z 303.509.100 zł w 2015 r. do 1.058.807.657 zł w 2019 r. Poza tym zaakcentowania wymaga, iż prokuratorzy rozpoznali i zakończyli 834.287 spraw karnych w 2015 r., podczas gdy w 2018 r. tych spraw było 1.076.123. Poprawie uległa również skuteczność ścigania z 67,3% w 2015 r. do 74,9% w 2018 r. Zmalała nadto ilość spraw, w których wydano wyrok uniewinniający, z 6.701 w 2015 r. do 5.795 w 2019 r.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów rekomenduje zaprzestanie prac nad projektem.