



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08

e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 roku

**Szanowny Pan
Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo zawierające prośbę o opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych RM – UD95), doręczone 31 maja 2024 r., Naczelna Rada Adwokacka wskazuje kwestie, które w ocenie adwokatury winny być jeszcze przedmiotem ponownej analizy projektodawcy i zmiany zaproponowanych w projekcie rozwiązań.

Celem projektu ustawy Prawo o prokuraturze zdefiniowanym już w pierwszym zdaniu uzasadnienia projektu, jest ustanowienie niezależnej prokuratury. „Niezależność ta ma polegać na wyłączeniu prokuratury ze sfery władzy wykonawczej i ustanowieniu organu Prokuratora Generalnego, który będzie funkcjonował w warunkach zdeterminowanej przez prawo samodzielności.”

Cel i podstawowe założenia ustawy uznać należy za bezwzględnie słuszne i właściwe. Dlatego adwokatura pozytywnie przyjmuje większość zaproponowanych w projekcie rozwiązań, w szczególności podstawowe założenie projektu jakim jest rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Proces kształtowania niezależności prokuratury rozpoczęty ustawą z dnia 9 października 2009 roku przekreślony został przyjęciem ustawy z dnia 4 marca 2016 r. Prawo o prokuraturze. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie, w tym połączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego stanowiły krok wstecz i przekreśliły postępy w tym procesie.

Obecnie, ukształtowanie apolitycznego trybu wyboru Prokuratora Generalnego i stworzenie gwarancji niezależności urzędu prokuratorskiego, w tym prokuratorów realizujących zadania prokuratury, powinno być priorytetem w ramach przewracania praworządności w Polsce. Opiniowana ustawa co do zasady realizując ten cel, ale nie w pełni.

Doświadczenie, szczególnie ostatnich lat, wskazuje na konieczność ogromnej dbałości o równowagę wpływów poszczególnych środowisk na podejmowane decyzje i to równowagę potencjalną, a nie determinowaną bieżącą sytuacją polityczną. Tworzone rozwiązania muszą stanowić gwarancję praworządności, a nie imperium określonych sił w danym środowisku politycznym czy zawodowym. W tym kontekście na uwagę zasługuje zaproponowane w projekcie zawarte w art. 13 b § 3 zmierzające do odpolitycznienia prokuratury i przywrócenia jej atrybutu niezależności, z pominięciem jednak części istotnych uczestników procesu wymiaru sprawiedliwości.

Zaproponowany w art. 13 b § 3 katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego uwzględnia prawo zgłaszania kandydatów przez środowisko prokuratorskie, przedstawicieli szkolnictwa wyższego i nauki, sektor pozarządowy i oczywiście parlamentarzystów, pomijając przedstawicieli innych zawodów prawniczych, takich jak adwokaci, radcowie prawni, czy sędziowie. W ocenie NRA głos przedstawicieli tych środowisk jest szczególnie ważny, bo pochodzi od praktyków, którzy kandydata na przyszłego Prokuratora Generalnego mogą i powinni zgłosić uwzględniając nie tylko jego kompetencje merytoryczne, ale także jego aktywności i postawy jako praktyka prawa, w relacjach ze wszystkimi pozostałymi uczestnikami wymiaru sprawiedliwości, co przy wykonywaniu funkcji Prokuratora Generalnego ma znaczenie, którego nie można zbagatelizować. Z pewnością więc te źródła rekomendacji i wskazań stanowić mogłyby by istotne inspiracje przy dokonywaniu wyboru. Uwaga ta wydaje się tym bardziej zasadna, że w opiniowanym projekcie, w art. 13 r, projektodawca sam przewidział udział Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych obok między innymi: Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz organizacji pozarządowych, w Radzie Społecznej przy Prokuratorze Generalnym, której zadaniem byłaby wyrażenie stanowisk w istotnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania prokuratury. Wyznaczenie dla tych środowisk takiej właśnie roli jest potwierdzeniem uznania ich kompetencji do wyrażania oceny organizacji i funkcjonowania prokuratury, a więc także, a może szczególnie, z uwagi na wiedzę, do wskazania kandydata na funkcje Prokuratora Generalnego. Stąd, w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, w pełni uzasadnione wydaje uzupełnienie zapisów określających podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów do pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego o Naczelną Radę

Adwokacką, Krajową Radców Prawnych i Krajową Radę Sądownictwa, z zaznaczeniem oczywiście, że Krajowa Rada Sądownictwa jako organ powołany zgodnie ze standardami państwa prawa, o obliczu innym niż obecne.

Podobnie ograniczony krąg podmiotów o profesjonalnym przygotowaniu i doświadczeniu projektodawca przewidział określając wymagania dla kandydata do pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego. Przewidziany w projektowanym artykule 13 c par.1 ustawy Prawo o prokuraturze, zapis odnoszący się do kwalifikacji zawodowych i doświadczenia wymaganych dla kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego. Zgodnie z projektem na stanowisko Prokuratora Generalnego będzie mogła być powołana osoba, która:

- jest prokuratorem powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury w stanie czynnym albo prokuratorem Instytutu Pamięci Narodowej w stanie czynnym;
- posiada co najmniej 20-letni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego w stanie czynnym;
- i zajmowała stanowisko prokuratora przez okres 10 lat bezpośrednio poprzedzających dzień zgłoszenia kandydatury na stanowisko prokuratora generalnego.

Zaproponowany wyżej katalog kwalifikacji pomija osoby, które zgodnie z obowiązującym prawem zmieniły w swoim życiu zawodowym wykonywany zawód. Pomija bowiem osoby, które wykonywały zawód adwokata czy radcy prawnego i zgodnie z obowiązującym prawem rozpoczęły wykonywanie zawodu prokuratora lub sędziego co nie zostało uwzględnione w tej części regulacji, która przewidującej co najmniej dwudziestoletni staż uprawniający do kandydowania. Przewidziana prawem zmiana wykonywanego zawodu prawniczego i przejście z adwokatury na urząd prokuratorski nie może stanowić w świetle gwarantowanego prawa obywateli do równego traktowania w równych okolicznościach, podstawy do ograniczenia udziału w procesie wyboru Prokuratora Generalnego osób które będąc prokuratorem powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury w stanie czynnym, zajmują stanowisko prokuratura przez okres 10 lat bezpośrednio poprzedzających dzień zgłoszenia kandydatur na stanowisko prokuratura generalnego, ale posiadają, przykładowo: dwudziestoletni staż wykonywaniu zawodu nie prokuratora czy sędziego, ale adwokata lub radcy prawnego, lub też łącznie: dwudziestoletni staż na stanowisku: sędziego i prokuratora, lub też adwokata i sędziego, łącznie.

Pominięcie tak szerokiej grupy podmiotów których kompetencje w zakresie pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego potencjalnie nie mogą budzić żadnej

wątpliwości stanowi w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej naruszenie norm konstytucyjnych, a w szczególności art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, w tym przypadku, dodatkowo: obywatele ci także posiadają przygotowanie zawodowe uprawniające do wykonywania zawodu prokuratora z czego zresztą korzystają piastując te stanowiska. „Jednakowe zasady” mają zapewniać równość szans wszystkich spełniających określone warunki obiektywne osób ubiegających się o objęcie służby publicznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „podstawowym celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej” (wyrok SK 43/06). Istotny sens przepisu art. 60 polega na zagwarantowaniu obywatelom polskim, spełniającym warunki określone w konstytucji i ustawach, powszechnych i jednakowych możliwości ubiegania się o stanowiska i urzędy w służbie publicznej we wszystkich jej formach organizacyjnych. Waga i znaczenie art. 60 Konstytucji RP jest dla projektodawcy istotna, gdyż sam, na stronie 62/63 uzasadnienia projektu powołuje się, przy innych kwestiach dotyczących projektowanych zmian, na ten aspekt konstytucyjności obowiązujących rozwiązań i konieczność uwzględniania go w praktyce.

Dlatego też Naczelna Rada Adwokacka postuluje doprecyzowanie zapisów artykułu 13 C w sposób, który umożliwiłby kandydowanie na stanowisko Prokuratora Generalnego, przy zachowaniu pozostałych przewidzianych przepisem przesłanek, także przez osoby których łączny staż uprawniający kandydowania na to stanowisko obejmowałby wykonywanie zawodu adwokata lub radcy prawnego w ujęciu czasowym adekwatnym do zaproponowanego w punkcie 2 tej regulacji.

Odnosząc się do kolejnego zapisu opiniowanego projektu Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że w projektowanym artykule 13 I § 1 Ustawy Prawo o prokuraturze w którym zawarto przesłanki pozwalające na odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, nie uwzględniono jednego zdarzenia, które na takie odwołanie powinno mieć wpływ.

W projektowanym przepisie wskazano jako podstawy odwołania przed upływem kadencji zrzeczenie się pełnienia stanowiska Prokuratora Generalnego, trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, fakt skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego oraz prawomocne ukaranie karą dyscyplinarną.

Obiektywnym zdarzeniem jednak, które zostało pominięte wydaje się także być ujawnienie w okresie pełnienia przez Prokuratora Generalnego funkcji na tym stanowisku, okoliczności wskazujących na to, że kandydat w chwili powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego nie spełniał wymogów wskazanych w ustawie. Proponowana przesłanka, choć wobec procedury powoływania Prokuratora Generalnego wydaje się dość abstrakcyjna, w otaczającej nas jednak rzeczywistości prawnej i niekompatybilności systemu prawnego może okazać się faktem, a jej uwzględnienie w projekcie zapewni kompletności całego uregulowania.



adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor
Instytutu Legislacji
i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej