

Anna Frankiewicz

W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce¹

Na początku 2008 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało opinię publiczną, że ma przygotowany projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze. W czerwcu projekt złożono do Sejmu. Działanie to podyktowane było zamiarem Platformy Obywatelskiej wywiązania się z obietnic przedwyborczych o rozdzieleniu funkcji Prokuratora Generalnego (dalej również: Prokurator lub PG) i Ministra Sprawiedliwości. Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o prokuraturze² weszły w życie 31 marca 2010 r.

Funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości połączone były od 1990 r., ponieważ w toku obrad Okrągłego Stołu uznano to za pożądany zabieg. Strona solidarnościowa upatrywała w takim rozwiązaniu szansę na poddanie prokuratury kontroli parlamentu³. Wydaje się, że na tę decyzję mógł mieć wpływ fakt, że w tamtych czasach w pełni niezależny i samodzielny Prokurator Generalny kojarzył się z modelem leninowskim, przyjętym w Konstytucji PRL⁴. Prawodawca

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu ogłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

² Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009 nr 178, poz. 1375.

³ *Weto prezydenta odrzucone*, „Rzeczpospolita” z 9 października 2009 r.

⁴ Jednym z założeń tej koncepcji było zbudowanie prokuratury na zasadzie centralizacji i podporządkowania tylko prokuratorom wyższego stopnia. Założenia te starała się realizować ustawa z 20 lipca 1950 r. o prokuraturze. Konstytucja PRL z 1952 r. dała ustrojowe podstawy do wyodrębnienia prokuratury jako zhierarchizowanego organu państwa. Ostatecznie prokuratura oddzielona została od resortu Ministra Sprawiedliwości, jej budżet nie był uzależniony od decyzji prezesów odpowiednich sądów. Teoretycznie podlegała ona prokuratorowi generalnemu, powoływanemu i odwoływanemu przez Radę Państwa, faktycznie jednak pozostawała pod kontrolą PZPR (nominacje prokuratorów prokuratury generalnej zatwierdzało Biuro Polityczne KC), Służby Bezpieczeństwa i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; zob. I. T. Miecik, *Prokurator na żądanie*, „Polityka” nr 28, z 12 lipca 2002 r.; W. Czerwiński, *Mit leninowskiej koncepcji prokuratury*, artykuł dostępny na stronie Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze, <http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=26>, s. 2. (11.03.2010).

dążył natomiast do przyjęcia rozwiązań, które gwarantowałyby odejście od mechanizmów praktykowanych w Polsce Ludowej⁵.

Przyjęte rozwiązanie okazało się jednak wielce dysfunkcyjne i poddawane było krytyce jeszcze zanim nastąpiły oznaki upolitycznienia prokuratury w 2000 r.⁶, kiedy to pewne działania Ministrów Sprawiedliwości kierowane do prokuratury zaczęły potwierdzać, że prokuratura jest uzależniona od czynnika politycznego i partyjnego. Zastrzeżenia natury prawnej budził zarówno fakt, że PG nie musi być w ogóle prokuratorem, jak i to, że o ile prokurator w okresie zajmowania stanowiska nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej, to Prokurator Generalny–Minister Sprawiedliwości mógłby być nawet szefem partii⁷. Trudno zatem wierzyć w obiektywizm Prokuratora Generalnego występującego np.: w ramach toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania, w sprawie orzeczenia o konstytucyjności aktu, którego projekt współtworzył, występując w roli Ministra Sprawiedliwości⁸. Tymczasem zarówno kompetencja do występowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i konstytucyjna kompetencja inicjowania postępowania przed tym organem zostały przyznane Prokuratorowi Generalnemu jako organowi niezainteresowanemu konkretnym rozstrzygnięciem sprawy. W odniesieniu do art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, który kształtuje katalog podmiotów upoważnionych do wy-

⁵ P. Winczorek, *Korzystny rozwój ministra z prokuratorem*, „Rzeczpospolita” z 18 lutego 2008 r. Szerzej na temat kształtu prokuratury w okresie Polski Ludowej zob. H. Zięba-Zalucka, *Prawnoustrojowe problemy Prokuratury RP*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 2008, s. 223–225.

⁶ Symptomy upolitycznienia prokuratury przez Ministra Sprawiedliwości–Prokuratora Generalnego nastąpiły, gdy urząd ten sprawowali L. Kaczyński oraz Z. Ziobro. Drugi z nich w organizowanych słynnych konferencjach prasowych, wydawał prokuratorze – motywowane politycznie – dyrektywy i zalecenia w konkretnych sprawach. Można też wskazać wiele publicznych wypowiedzi byłego Ministra Sprawiedliwości, w których zawarte było polecenie ścigania lub niepodejmowania ścigania, i w których tle łatwo można było się dopatrzeć motywów politycznych. Ręczne sterowanie miało miejsce w jeszcze większym zakresie poza światłem kamer telewizyjnych; zob. A. Zoll, *Potrzeba reformy prokuratury, instytucja sędziego śledczego*, wystąpienie na konferencji Krajowej Rady Sądownictwa pt. *Dobro Rzeczypospolitej niechaj będzie najwyższym prawem*, Warszawa 14 grudnia 2007 r.

⁷ Sytuacja taka wystąpiła, gdy w 1991 r. Ministrem Sprawiedliwości w rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego został Wiesław Chrzanowski – w latach 1989–1994 Prezes Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego.

⁸ J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuratorze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” nr 3–4, 2009, s. 13–14.

stępowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego, założenie to potwierdził Trybunał, stwierdzając, że lista podmiotów legitymowanych została ukształtowana w taki sposób, aby ograniczyć możliwość używania tego środka do realizacji partykularnych celów⁹.

Projektodawca ustawy przekonywał więc, że rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości jest zabiegiem niezbędnym, mającym doprowadzić do uniezależnienia Prokuratora i całej podległej mu prokuratury od Ministra Sprawiedliwości, co wydaje się pożądane również z punktu widzenia zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmów demokratycznego państwa prawnego.

Wbrew pojedynczym opiniom, że rozdzielenie tych funkcji może stanąć w sprzeczności z treścią Konstytucji RP z 1997 r., należy stwierdzić, że obawa taka nie istnieje. Postanowienia konstytucji nie określają miejsca i pozycji Prokuratora Generalnego w strukturze organów państwowych, jak również nie zawierają żadnych uregulowań, które w jakikolwiek sposób wiązałyby Ministra Sprawiedliwości z Prokuratorem Generalnym. Odpowiednie artykuły o każdym z organów wspominają w innym kontekście. Ministra Sprawiedliwości zalicza się do składu Krajowej Rady Sądownictwa, a PG wyposażony został w prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, iż z tego powodu A. Zoll twierdzi, że w treści obowiązującej konstytucji można znaleźć argumenty przemawiające za takim rozdziałem¹⁰. Znacznie dalej w swych wnioskach dotyczących znaczenia regulacji konstytucyjnej podąża H. Zięba-Załucka, która twierdzi wręcz, że „ustawa zasadnicza wskazuje dwa podmioty spełniające dwie różne funkcje i to na tyle różne, iż można przyjąć konstytucyjną niepołączalność tych funkcji w jednej osobie. Jeżeli ustawa zasadnicza zezwala na łączenie funkcji w jednej osobie, to daje temu wyraz w odpowiednim przepisie kompetencyjnym (np. art. 147 ust. 3, umożliwiającym pełnienie funkcji ministrów przez Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów). Takiego przepisu dopuszczającego łączenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego Konstytucja RP nie zawiera”¹¹. Połączenie funkcji ma wyłącznie ustawową podstawę, przez co ich rozdzielenie jest zabiegiem dopuszczalnym. Pozostali przedstawiciele doktryny dużo liberalniej interpretują skutki postanowień Konstytucji RP. Zakładają oni, iż akt ten milczy w kwestii związków między interesującymi nas funkcjami, dzięki czemu dopuszczalna jest różnorod-

⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01.

¹⁰ A. Zoll, op.cit.

¹¹ H. Zięba-Załucka, op.cit., s. 230–231.

ność rozwiązań. Konstytucyjna jest zarówno ustawa przewidująca personalną unię pomiędzy tymi funkcjami, jak i ustawa wprowadzająca ich rozdzielenie¹².

W trakcie dyskusji prowadzonych nad projektem ustawy strona rządowa zapewniała, że przewidywane zmiany zapewnią Prokuratorowi Generalnemu niezależność dzięki zerwaniu powiązań między bieżącą polityką a prokuraturą. W szczególności miał to zagwarantować tryb wskazywania kandydatów na Prokuratora Generalnego i warunki sprawowania jego funkcji. Jako potwierdzenie wskazywano konkretne rozwiązania ostatecznej wersji projektowanej ustawy. Prokurator Generalny wybierany ma być spośród osób spełniających wysokie wymogi kwalifikacyjne, do których należy odpowiednie wykształcenie i co najmniej 10-letni staż zawodowy. Kandydatów na Prokuratora przedstawiać mają Krajowa Rada Sądownictwa i – nowo powstałe ciało – Krajowa Rada Prokuratorów¹³. Funkcja Prokuratora Generalnego ma być kadencyjna (sześć lat) bez możliwości kolejnego powołania. Przede wszystkim jednak podkreślano, iż o niezależności świadczyć ma fakt, że Prokuratora Generalnego spośród kandydatów przedstawionych przez rady powoływać będzie Prezydent RP.

Na początku 2010 r. media zaczęły informować, że niewypowiedzianym w ustawie skutkiem przyjętego mechanizmu powoływania Prokuratora Generalnego jest uzależnienie tego powołania od decyzji Prezesa Rady Ministrów¹⁴. Wynika to z założeń systemu parlamentarnego – do którego należy Rzeczpospolita – iż wszystkie akty urzędowe głowy państwa wymagają dla swej ważności kontrasygnaty członka rządu. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej natomiast przewiduje w art. 144, że jedynym podmiotem władnym złożyć kontrasygnatę jest Prezes Rady Ministrów. Wprawilo to w zdziwienie opinię publiczną, która przez dotychczasowe kilkanaście miesięcy wsłuchiwała się w zapewnienia polityków, że PG będzie organem niezależnym. Ten, kto zna instytucję kontrasygnaty, mógłby – w pierwszej chwili

¹² P. Winczorek, *Minister sprawiedliwości i prokurator generalny: razem czy osobno*, „Rzeczpospolita” 24 września 2009; K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. art. 10a ust. 2 i 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, (sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – druk nr 1624)*, opinia dostępna na stronie www.sejm.gov.pl, s. 2. (11.03.2010).

¹³ Oprócz utworzenia Krajowej Rady Prokuratorów, projekt przewiduje również utworzenie Prokuratury Generalnej, zamiast dotychczas działającej Prokuratury Krajowej oraz wprowadzenie kadencyjności nie tylko samego Prokuratora Generalnego ale także funkcji kierowniczych w prokuraturach powszechnych szczebla rejonowego, okręgowego i apelacyjnego.

¹⁴ Zob. *Bez Tuska Prezydent nie powoła Prokuratora Generalnego*, „Dziennik Gazeta Prawna” 11 stycznia 2010 r.

– pomyśleć, że dla zagwarantowania realnej niezależności Prokuratora od czynnika rządowego należałoby akt powołania zwolnić z kontrasygnaty i tym sposobem zniwelować ten instrument wpływu władzy wykonawczej na.

Tymczasem w środowisku prawniczym nikt nie kwestionuje procedury powoływania Prokuratora Generalnego przez Prezydenta, nikt nie podnosi wątpliwości, czy taka procedura nie zaprzecza jego niezależności. Warto zatem zastanowić się nad znaczeniem twierdzeń o „niezależności” Prokuratora i jego pozycją w strukturze organów państwowych.

Podstawowe znaczenie dla tych ustaleń będzie miał fakt, że ani prokuratura, ani stanowisko Prokuratora Generalnego nie doczekały się umocowania w Konstytucji RP. Ustrojodawca nie zdecydował się na umieszczenie Prokuratora Generalnego w ramach trójpodziału władzy ani poza nim – wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie poparł również propozycji, aby uczynić prokuraturę niezależną od władzy wykonawczej. W związku z tym ustawodawca miał pewien zakres swobody co do usytuowania Prokuratora w strukturze organów władzy, zwłaszcza że miał do wyboru wiele przykładowych rozwiązań przyjętych w państwach europejskich. W Unii Europejskiej nie przyjęto bowiem w tym zakresie żadnych ujednociających decyzji. Można natomiast wyróżnić pewne typy rozwiązań:

- prokuratura niezawisła, której zapewniono takie gwarancje niezależności jak sądom, prokuratorzy korzystają z niezawisłości ukształtowanej na wzór sędziowskiej, podlegają jednak szefom prokuratur, którzy też są niezawisli;
- prokuratura podlega parlamentowi, który wybiera Prokuratora Generalnego i przyjmuje od niego sprawozdania z działalności prokuratury;
- prokuratura podlega głowie państwa, która powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego, najczęściej na wniosek kompetentnego organu przedłożony monarsze lub prezydentowi;
- prokuratura podlega ministrowi sprawiedliwości, czyli władzy wykonawczej.

Pomimo tej różnorodności rozwiązań przyjmuje się, że prokuratura jest urzędem państwowym powołanym do stania na straży praworządności poprzez ściganie przestępstw i reprezentowanie państwa przed sądem. Tak określony charakter urzędu pociąga konieczność zapewnienia obowiązywania pewnych standardów dotyczących funkcjonowania prokuratury:

- prokuratorzy muszą posiadać niezależność lub autonomię w stopniu niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków, prokuratorzy nie powinni ingerować w kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej;

- gdy prokuratura stanowi część rządu lub jest mu podległa, państwo powinno zagwarantować jej taki stopień autonomii, jaki jest konieczny dla zapewnienia właściwego funkcjonowania wszystkich prokuratorów;
- jeśli prokuratura jest niezależna od rządu, państwo powinno podejmować skuteczne kroki w celu zapewnienia prawnego dookreślenia charakteru i zakresu niezależności prokuratury¹⁵.

Lektura ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze nakazuje stwierdzić, że doszło co prawda do rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, jednak prokuratura pozostała w kręgu wpływów władzy wykonawczej. Głośno przywoływana niezależność Prokuratora Generalnego i pośrednio prokuratury polega na zmianie powiązania funkcjonalnego z władzą wykonawczą, na rezygnacji z podporządkowania ministerstwu sprawiedliwości, a nie na separacji. Obecne związki między prokuraturą a rządem i Ministerstwem Sprawiedliwości przeniosły się na „wyższy poziom ogólności”¹⁶. Z merytorycznego punktu widzenia Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a zadania prokuratury polegają na strzeżeniu praworządności i ściganiu przestępstw. Pomędzy tymi dość oddalonymi od siebie rolami można dopatrzeć się jednak pewnych punktów stykowych. Zgodnie z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. W tym celu Prezes Rady Ministrów oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dysponują określonymi służbami. Należą do nich m.in. policja i liczne służby specjalne jak CBA, ABW. Jednocześnie zgodnie z art. 15 § 1 kpk¹⁷ organy te w zakresie postępowania karnego prowadzą pod nadzorem Prokuratora śledztwo lub dochodzenie w granicach określonych w ustawie.

Całokształt kompetencji prokuratury decyduje, że jest ona jedną ze struktur działających na rzecz państwa w zakresie walki z przestępczością. Dlatego ustawodawca dopuszcza, aby Rada Ministrów miała określone możliwości oddziaływania na prokuraturę, dysponującą kompetencjami dającymi jej poważny wpływ na sposób działania różnego typu organów podległych rządowi.

Uzasadnia to poddanie Prokuratora Generalnego – naczelnego organu prokuratury – następującym wpływom uzależniającym od czynnika rządowego:

¹⁵ B. Banaszak, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, materiał powielony uzyskany na stronie <http://www.radalegislacyjna.gov.pl>, s. 1–2. (11.03.2010).

¹⁶ H. Zięba-Załucka, op.cit., s. 240.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997 nr 87, poz. 555 z późn. zm.

- 1) uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, jako członka Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratury, do aktywnego udziału w procedurze wyłaniania kandydatów na Prokuratora Generalnego;
- 2) składanie przez Prokuratora Generalnego rocznego sprawozdania z działalności prokuratury Prezesowi Rady Ministrów oraz uprawnienie Prezesa do wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, w przypadku odrzucenia rocznego sprawozdania;
- 3) uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zajęcia pisemnego stanowiska wobec powyższego sprawozdania, co przesądza jego dalszy udział w debacie poświęconej temuż sprawozdaniu;
- 4) uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego w przypadku, gdy PG sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu;
- 5) 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;
- 6) uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego w przypadku, gdy PG stał się trwale niezdolny do pełnienia swoich obowiązków;
- 7) kompetencje Ministra Sprawiedliwości lub Krajowej Rady Prokuratury do wnioskowania o zezwolenie sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej lub o pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- 8) uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wydawania aktów wykonawczych w zakresie działania prokuratury, w szczególności rozporządzenia w sprawie regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych;
- 9) uprawnienia Rady Ministrów w zakresie tworzenia budżetu¹⁸.

Katalog przytoczonych kompetencji, jakimi dysponują Prezes Rady Ministrów i Minister Sprawiedliwości względem Prokuratora Generalnego, wydaje się przeczyć tezie Prezydenta L. Kaczyńskiego, że ustawa nowelizująca jest próbą wycofania się rządu z odpowiedzialności za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego¹⁹. W gruncie rzeczy nastąpiło wyłącznie od-

¹⁸ J. Bodio, *op.cit.*, s. 15–16.

¹⁹ Zob. *Uzasadnienie Prezydenta RP do weta wobec ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze*, dostępne na stronie <http://www.prezydent.pl/aktywnosc/ustawy/zawetowane>, s. 5, (11.03.2010); *Prezydent: to najlepsza ustawa od lat*, „Rzeczpospolita” z 20 września 2009 r.

partyjniem PG, a nie wyłączenie go spod wpływów politycznych²⁰. Ponadto Rada Ministrów dysponuje szeregiem innych kompetencji i środków, pozwalających jej na urzeczywistnianie swoich funkcji.

Należy również zauważyć, że konieczność kontrasygnaty na akcie prezydenta powołującym Prokuratora Generalnego współgra z pozostałymi kompetencjami premiera. Nie stanowi bowiem jedyne sposobu uzależnienia PG od decyzji Prezesa Rady Ministrów, lecz wpisuje się w całokształt relacji pomiędzy tymi organami.

Uzależnienie Prokuratora Generalnego od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratury, Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości i Sejmu nie stanowi jednoznacznej wskazówki interpretacyjnej co do umiejscowienia tego organu w strukturze organów władzy państwowej. Przedstawiciele doktryny krytycznie wypowiadają się zwłaszcza na temat uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa do typowania i przedstawiania kandydatów Prezydentowi²¹. Skoro konstytucyjnie określoną funkcją KRS jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to należy przyjąć, że organ ten nie dysponuje kompetencjami w dziedzinach należących do władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dziwi zatem przyznanie przez B. Banaszaka KRS tak istotnej roli w powoływaniu Prokuratora Generalnego, którego kompetencje nie wiążą się z konstytucyjnymi zadaniami Rady, a który jest funkcjonalnie powiązany z władzą wykonawczą i w pewnym stopniu ustawodawczą²².

Argumentem za przyznaniem Krajowej Radzie Sądownictwa wskazanego uprawnienia mógłby być fakt, że kandydatów na Prokuratora Generalnego wyłonić można spośród sędziów Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, spośród sędziów sądu powszechnego lub sędziów sądu wojskowego w stanie czynnym o co najmniej dziesięcioletnim stażu sędziowskim w sprawach karnych. H. Zięba-Załucka przekonuje nawet, że powołanie na zwierzchnika prokuratury osoby, która z racji orzekania jako sędzia ma mocny nawyk niezawisłości, uprawdopodobnia odizolowanie prokuratury od politycznych wpływów²³. Należy również wziąć pod uwagę, że pomiędzy prokuratą a władzą sądowniczą zachodzą określone związki wynikające z tego, że prokuratorzy prowadząc śledztwa, dochodzenia i wnosząc akty oskarżenia, istotnie uczestniczą w wymiarze sprawiedli-

²⁰ A. Łukaszewicz, *Rewolucja w prokuraturze*, „Rzeczpospolita” 12 lutego 2008 r.; Autorka przytacza tu jedną z wypowiedzi Prof. P. Winczorka.

²¹ K. Skotnicki stawia wręcz tezę, że uprawnienie to stoi w sprzeczności z Konstytucją RP, zob. K. Skotnicki, *op.cit.*, s. 1–3.

²² B. Banaszak, *op.cit.*, s. 9 i 10–11.

²³ H. Zięba-Załucka, *op.cit.*, s. 241.

wości. Z punktu widzenia przyznanych zadań istnieją więc określone powiązania z sądownictwem²⁴.

Pomimo to w doktrynie wskazuje się jednak wyraźnie, że nie należy postrzegać prokuratury przez pryzmat władzy sądowniczej, a niezależności prokuratorskiej utożsamiać z niezawisłością sędziowską. Co prawda prokuratura bierze udział w wymiarze sprawiedliwości, jednak jej pozycja została uregulowana przez akty innej mocy i w odmienny sposób. Prokuratorzy nie dysponują – jak ma to miejsce w odniesieniu do sędziów – szeregiem konstytucyjnych gwarancji niezawisłości jak nieusuwalność sędziowska i immunitet, mają oni – w przeciwieństwie do sędziów – położonych, którym przyznane są instrumenty wpływu na podejmowane decyzje. Należy też zwrócić uwagę, że poszczególne jednostki prokuratur podporządkowane są jednostkom organizacyjnym prokuratury wyższego stopnia²⁵.

Problematyczna wydaje się kwestia odpowiedzialności Prokuratora Generalnego. Brak określenia jego pozycji w konstytucji skutkuje milczeniem na temat odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, jakiej można go poddać. W okresie, gdy funkcję Prokuratora Generalnego sprawował Minister Sprawiedliwości, nie było pewności co do tego, czy można pociągnąć tegoż ministra do odpowiedzialności parlamentarnej, z powodu jego działań podejmowanych w charakterze Prokuratora. Podobnie rzecz miała się z odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu, którą – zgodnie z konstytucją – ponoszą członkowie Rady Ministrów, ale nie Prokurator Generalny²⁶. Nowelizacja ustawy o prokuraturze nie wyeliminowała wszystkich wątpliwości powstających w związku z odpowiedzialnością Prokuratora, a wręcz spowodowała niepotrzebny zamęt. Wydaje się, że w myśl założeń teorii odpowiedzialności politycznej piastuna organu może odwołać organ, który go powołał lub, ewentualnie, który miał decydujący wpływ na powołanie. W odniesieniu do odwołania Prokuratora Generalnego logiczne jest zatem, że czyni to Prezydent RP działający na wniosek premiera. Ciężko jednak znaleźć jakieś sensowne wyjaśnienie dla skonstruowania jednocześnie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do wnioskania do Sejmu o odwołanie Prokuratora z powodu sprzeniewierzenia się przezeń złożonemu ślubowaniu.

Podobnie zastanawiać może logika regulacji, w myśl której Prokurator składa corocznie sprawozdanie ze swej działalności premierowi. Można się zapytać, dla-

²⁴ P. Winczorek, *Minister sprawiedliwości...*

²⁵ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 9 i 11–12; J. Bodio, *op.cit.*, s. 11–12.

²⁶ Wątpliwości takie wyrażał P. Winczorek, *Minister sprawiedliwości ...*; znacznie pewniejsza była J. Bodio, *op.cit.*, s. 20; dla Autorki oczywiste jest, że Prokurator Generalny ponosił odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu i Sejmem.

czego nowelizacja ustawy nie przewiduje obowiązku składania sprawozdania organowi, który Prokuratora powołuje, czyli Prezydentowi RP, a o fakcie jego złożenia i jego treści nie nakazuje jedynie powiadamiać premiera. Dlaczego to nie prezydent przyjmuje lub odrzuca sprawozdanie Prokuratora Generalnego. I wreszcie, dlaczego w sytuacji odrzucenia przez premiera sprawozdania, wnioskuje on o odwołanie Prokuratora do Sejmu, a nie do prezydenta²⁷.

Nawet jeśli – pomimo przedstawionych zastrzeżeń – przyjmiemy, że kwestia odpowiedzialności politycznej została w ustawie nowelizującej określona, to w kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej akt ten milczy. W związku z powyższym PG będzie w wymiarze konstytucyjnym w pełni samodzielnym organem, co pozostaje w pewnej dysproporcji w stosunku do jego roli. Być może problem ten rozwiąże planowany przez partię rządzącą projekt ustawy o zmianie konstytucji, który dąży do konstytucyjnego umocowania Prokuratora Generalnego i uregulowania miejsca prokuratury w systemie organów władzy. Jak do tej pory wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości K. Kwiatkowskiego są jednak dość ostrożne.

Abstrahując od realnych szans na uchwalenie projektu nowelizującego konstytucję przy obecnym układzie sił politycznych w parlamencie, w związku z projektami przedstawianymi przez ministra powstaje pewna wątpliwość. Minister Kwiatkowski zapowiada mianowicie, że proponowane zmiany polegają mają na usytuowaniu Prokuratora Generalnego w rozdziale VIII Konstytucji RP, który przyjmie tytuł „Sądy, Trybunały i Prokuratura”. Rozdział ten zawierałby art. 201 a, stanowiący, że prokuratura jest organem ochrony prawnej powołanym do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw²⁸. Pomysł ten wydaje się nie uwzględniać zalecenia racjonalności prawodawcy, skoro organ, który w ustawie powiązany jest funkcjonalnie z władzą wykonawczą, miałby znajdować swoją podstawę konstytucyjną w rozdziale odnoszącym się do organów władzy sądowniczej. Zastanawiające jest, jak oceniana będzie spójność i koherentność przyszłej usta-

²⁷ Powyższe zastrzeżenia nie oznaczają jednak, że Prezydent RP został pozbawiony prawa odwołania Prokuratora Generalnego. Może on to uczynić przed upływem kadencji PG w enumeratywnie wymienionych w ustawie sytuacjach (art. 10d ust. 2 nowelizowanej ustawy o prokuraturze).

²⁸ Zob. wywiad z Ministrem Sprawiedliwości Krzysztofem Kwiatkowskim na antenie Programu 1, „Sygnały dnia”, wywiad z dnia 9 lutego 2010 r. pod tytułem *Krzysztof Kwiatkowski – Minister prokuratorom nie odpuści*, dostępny na stronie <http://www.polskieradio.pl/radioparlament/> (11.03.2010). Propozycje umiejscowienia regulacji dotyczącej prokuratury w rozdziale VIII Konstytucji RP składał również A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” nr 9, 2009, s. 116.

wy zasadniczej oraz ustawy o prokuraturze w wersji obowiązującej od 31 marca 2010 r. Co prawda udział prokuratury w wymiarze sprawiedliwości nie podlega kwestionowaniu, lecz zakres jej zadań jest znacznie szerszy. Zadania prokuratury polegają również na współpracy z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania, zapobiegania oraz kontroli, na współdziałaniu z organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa czy też na opiniowaniu projektów aktów normatywnych. Biorąc pod uwagę całokształt zadań prokuratury, której naczelnym organem jest PG, o wiele bardziej uzasadnionym byłoby umieszczenie stosownej regulacji w rozdziale IX pt. „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Lokalizacja rozdziału – po regulacji organów należących do trójpodziału władz – podkreśla niezależność organów w nim usytuowanych. Znajdujemy tu co prawda organy o zróżnicowanym charakterze, funkcjach i kompetencjach, lecz realizujące zadania o zbliżonej istocie polegającej na kontroli państwowej i ochronie prawa. Takie umiejscowienie wydaje się o tyle bardziej właściwe w stosunku do proponowanego, że nie determinuje związków Prokuratora Generalnego z którąś z władz wymienionych w art. 10 Konstytucji RP, wykluczając tym samym upolitycznienie oraz instrumentalizację zadań wykonywanych przez prokuraturę. Argumentem może być również fakt, że jeszcze zanim członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zrezygnowali z konstytucjonalizacji prokuratury, miała ona być umiejscowiona w rozdziale IX²⁹.

Ustawa o zmianie ustawy o prokuraturze stanowi najprawdopodobniej pierwszy krok na drodze zmian określających miejsce Prokuratora Generalnego w strukturze organów państwowych, a może nawet konstytucyjnych. Jest to krok niezwykle ważny, albowiem opinie o potrzebie rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości wynikały z obserwacji praktyki uwarunkowanej dotychczasową regulacją normatywną. O powadze sytuacji świadczy choćby fakt, że partii rządzącej udało się przeprowadzić nowelizację nawet wbrew części opozycji parlamentarnej wspieranej przez prezydenta. Istotne jest, aby na fali tego sukcesu nie stracić z oczu prawdziwego celu, jakim jest powstanie spójnej regulacji dotyczącej roli i miejsca prokuratury w systemie organów państwowych.

²⁹ W. Sokolewicz, *Rozdział IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 1–5.

Summary

Regarding the independence of the general public prosecutor

The hereby study is an attempt to indicate the factual effects of the introduction of the Act of October 9, 2009 on the Modification of the Act on Public Prosecutor's Office and Other Acts regarding the Division between the Function of the General Public Prosecutor and the Post of Minister of Justice. Arguments raised during the debate on the bill allowed to assume that, as an effect of the act, the General Public Prosecutor shall be granted a large deal of independence. In fact, the modifications consist in a change regarding a functional relation with the executive power, dissolving any relations with the current policy and the public prosecutor's office due to the resignation from the subordination to the Ministry of Justice, and not separation. The issue of the new positioning of the General Public Prosecutor among the authorities, the procedure of appointing him and available mechanisms of liability, have been indicated in the study.