



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 618)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotem nowelizacji jest ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 26, poz. 156 i 157 i Nr 56, poz. 459) oraz następujące ustawy:

- 1) ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.);
- 2) ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.);
- 3) ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232);
- 4) ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.);
- 5) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584);
- 6) ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125, z późn. zm.);
- 7) ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, z późn. zm.);
- 8) ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.);
- 9) ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.);

- 10) ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, Nr 214, poz. 1344 i Nr 237, poz. 1651);
- 11) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.);
- 12) ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.);
- 13) ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424, z późn. zm.);
- 14) ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.);
- 15) ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 i Nr 56, poz. 458).

Podstawowym celem ustawy jest rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego. Ponadto opiniowany akt prawny koncentruje się w szczególności na:

- 1) określeniu trybu powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego oraz jego relacji wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów;
- 2) wprowadzeniu kadencyjności stanowiska Prokuratora Generalnego, prokuratorów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych;
- 3) określeniu sposobu i trybu powoływania i odwoływania zastępców Prokuratora Generalnego, prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i prokuratora rejonowego oraz prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratury apelacyjnej, okręgowej i rejonowej;
- 4) wprowadzeniu nowej struktury organizacyjnej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przez likwidację Prokuratury Krajowej i utworzenie Prokuratury Generalnej;
- 5) powołaniu Krajowej Rady Prokuratorów w miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym;
- 6) określeniu zasad budżetu i gospodarki finansowej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Opiniowana ustawa wprowadza również regulację, zgodnie z którą prokuratura jest organem ochrony prawnej (art. 1 pkt 1 lit. b).

W świetle uzasadnienia celowi wzmocnienia niezależności i bezstronności prokuratorów służyć ma nowelizacja art. 8 i art. 8a ustawy o prokuraturze. Zgodnie z art. 8 ust. 2 zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej. Natomiast art. 8a ust. 1 ustawy przewiduje, że do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego jest uprawniony tylko prokurator bezpośrednio przełożony. Zmianę lub uchylene decyzji wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy.

Opiniowana ustawa przewiduje, że Prokuratora Generalnego będzie powoływał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Prokuratorów i Krajową Radę Sądownictwa. Ustawa określa również wymogi odnoszące się do osób, które mogą być powołane na stanowisko Prokuratora Generalnego.

Ustawa zawiera regulacje dotyczące wprowadzenia kadencyjności stanowisk Prokuratora Generalnego, prokuratora apelacyjnego i prokuratora okręgowego oraz prokuratora rejonowego, a także kadencyjności zastępców prokuratora apelacyjnego, okręgowego i rejonowego.

Kadencja Prokuratora Generalnego trwa 6 lat. Po zakończeniu kadencji Prokurator Generalny nie może być ponownie powołany na to stanowisko.

Przewiduje się, że kadencja prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i ich zastępców będzie trwała 6 lat bez możliwości powołania ich bezpośrednio po zakończeniu kadencji ponownie do pełnienia tych samych funkcji.

Z kolei prokurator rejonowy i jego zastępca powoływani będą na okres 4 lat, przy czym ich kadencja może zostać odnowiona przez ponowne powołanie w trybie przewidzianym w ustawie.

Omawiana ustawa przewiduje, że odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji będzie możliwe tylko wyjątkowo, w ściśle określonych przypadkach i przy zastosowaniu określonego trybu.

Ustawa zawiera również regulacje określające sposób i tryb powoływania i odwoływania szefów prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców, jak również prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratury apelacyjnej, okręgowej i rejonowej. Odwołanie szefów prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach, a w sytuacji, gdy podstawą odwołania ma być nienależyte wypełnianie przez nich obowiązków służbowych, do odwołania konieczna jest zgoda Krajowej Rady Prokuratorów wyrażona w formie uchwały.

Omawiany akt prawny powołuje w miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Krajowej Rady Prokuratorów, określając jednocześnie jej kompetencje i zadania.

Konsekwencją ustrojowo-organizacyjną, przewidzianego w omawianej ustawie, rozdziału, urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jest zniesienie Prokuratury Krajowej i utworzenie Prokuratury Generalnej. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury będą: Prokuratura Generalna oraz prokuratury apelacyjne, prokuratury okręgowe i rejonowe. Jednocześnie ustawa przewiduje, że Prokuratura Generalna zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny zawiera ponadto uregulowania dotyczące zasad delegowania prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury (bądź na wniosek Ministra Sprawiedliwości do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej).

Pozostałe zmiany dokonywane w ustawie stanowią konsekwencję zniesienia Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu, w dniu 16 lipca 2009 r. w oparciu o projekty ustaw zawarte w drukach sejmowych nr 131 (projekt poselski) i nr 617 (projekt rządowy).

Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 czerwca 2008 r. Projekt ustawy został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W drugim czytaniu Sejm na 46. posiedzeniu w dniu 14 lipca 2009 r. skierował ponownie projekt ustawy, zawarty w druku nr 1624, do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia wniosku i dwóch poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Poprawka nr 1 dodawała ust. 3 do art. 8 ustawy o prokuraturze w brzmieniu: "3. Zarządzenia i wytyczne dotyczące konkretnie oznaczonej sprawy oraz polecenia są włączane do akt sprawy."

Poprawka nr 2 wprowadzała zmianę do ustawy o ochronie informacji niejawnych polegającą na dodaniu w art. 53 ust. 2 po wyrazach "Minister Sprawiedliwości" wyrazów "Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego".

Komisja po rozpatrzeniu poprawek wniosła o ich przyjęcie oraz o odrzucenie wniosku „o odrzucenie projektu ustawy” (druk sejmowy nr 1624-A).

W toku trzeciego czytania wszystkie poprawki zostały przyjęte i opiniowana ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 8 noweli, art. 11 ust. 3 ustawy o prokuraturze.

Nadanie nowego brzmienia ust. 3 w art. 11 dotychczasowej ustawy nie wprowadza żadnych zmian merytorycznych. Nowe brzmienie przepisu nie wnosi żadnej nowości normatywnej. W przypadku identyczności merytorycznej przepisu dotychczasowego i przepisu nowego zmiana ta może być myląca.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8 skreśla się lit. b;

- 2) art. 1 pkt 10 ustawy, art. 13 ust. 5 ustawy o prokuraturze.

W przywołanym powyżej przepisie art. 13 ust. 5 w zdaniu drugim występuje niewłaściwe odesłanie do ust. 2 i 3 omawianej jednostki redakcyjnej (patrz analogiczne: art. 13a ust. 5 oraz art. 13b ust. 5).

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 10, w art. 13 w ust. 5 w zdaniu drugim wyrazy „ust. 2 i 3” zastępuje się wyrazami „ust. 3 i 4”;

- 3) art. 1 pkt 15 noweli, art. 17 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

W art. 17 w ust. 2 występuje termin „pozostałe jednostki organizacyjne”, z brzmienia przepisu wynika, iż regulacja ta dotyczy „jednostek organizacyjnych prokuratury”, którym to terminem ustawodawca konsekwentnie posługuje się w pozostałych jednostkach redakcyjnych omawianej ustawy. Mając na uwadze konieczność zachowania jedności terminologicznej w ramach ustawy należy dokonać odpowiedniej zmiany przepisu art. 17 ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15, w art. 17 w ust. 2 w zdaniu drugim po wyrazach „jednostki organizacyjne” dodaje się wyraz „prokuratury”;

- 4) art. 1 pkt 15 noweli, art. 17 ust. 17 po nowelizacji.

Należy zwrócić uwagę na niecelowość zamieszczenia w zdaniu trzecim formuły "z zastrzeżeniem ust. 18". Zasady techniki prawodawczej (§ 23 ust. 3) określają sposób zamieszczania wyjątków lub uściśleń przepisu merytorycznego, mianowicie w przypadku, jeżeli od któregoś z elementów przepisu merytorycznego przewiduje się wyjątki lub uściślenia, przepis formułujący wyjątek zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie merytorycznym. Należy podkreślić, że przytoczony przepis nie nakazuje użycia w przepisie merytorycznym zwrotu "z zastrzeżeniem". Zastosowanie tego zwrotu może powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ najczęściej ten zwrot nie niesie żadnej treści normatywnej. Innymi słowy dla rozumienia przepisu obecność tego zwrotu lub jego brak nie ma znaczenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15, w art. 17 w ust. 17 skreśla się wyrazy "z zastrzeżeniem ust. 18";

5) art. 1 pkt 22 noweli, w art. 24 pkt 6 ustawy o prokuraturze.

Zgodnie z wymienionym powyżej przepisem Krajowa Rada Prokuratury wyraża opinię w przedmiocie wniosku Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji w wypadkach wskazanych w art. 10d ust. pkt 2, w art. 10e ust. 6 oraz w art. 10f ust. 2. Wątpliwości budzi zawarte w art. 24 pkt 6 odesłanie do ostatniego z wymienionych przepisów (art. 10f ust. 2). O ile pierwsze dwa przepisy odnoszą się do ściśle określonych przypadków odwołania Prokuratora Generalnego, to trzeci z wymienionych przepisów odnosi się zastosowania określonego trybu z zakresie opiniowania wniosku (o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji). Po analizie przepisu wydaje się, iż właściwe byłoby odesłanie do (analogicznego do art. 10d ust. pkt 2 i art. 10e ust. 6) art. 10f ust. 1.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 22, w art. 24 w pkt 6 wyrazy "art. 10f ust. 2" zastępuje się wyrazami "art. 10f ust. 1";

Mirosław Reszczyński

Legislator