



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu

DLPK-I.070.56.2022

dot. BPS.DKS.KPCPP.0330.37.2022

Warszawa, 09 grudnia 2022 r.

Pan

Aleksander Pociąg

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 października 2022 r., dotyczące stanowiska do petycji:

1. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem o prokuraturze”, w celu rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego od funkcji Ministra Sprawiedliwości (**P10-59/22**),
2. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 125 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.), zwanej dalej „k.k.w”, w zakresie wyeliminowania obciążeń finansowych o charakterze podatkowym (potrącenia z wynagrodzenia) stosowanych wobec pracujących osób skazanych (**P10-60/22**),
uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Ad 1. W zakresie postulatu rozdzielenia stanowiska Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości stwierdzić należy, że 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, a więc wymusza połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i funkcji Prokuratora Generalnego. 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. Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego prowadziłyby 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.

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. Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego 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 dnia 31 marca 1990 r. do dnia 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, że funkcjonujący wówczas model ustrojowy prokuratury okazał się dysfunkcyjny, a rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego nie zapewniło warunków do efektywnego wykonywania przez prokuraturę nałożonych na nią zadań.

W zakresie kwestii sprawowania funkcji Prokuratora Generalnego jednocześnie z wykonywaniem mandatu posła wskazać należy, że osoba zajmująca stanowisko Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego pełni dwa odrębne urzędy, o odrębnym zakresie zadań i kompetencji. Funkcję Prokuratora Generalnego Minister Sprawiedliwości obejmuje z mocy samego prawa, tj. na podstawie art. 1 § 2 Prawa o prokuraturze, stając się naczelnym organem prokuratury.

Konstytucja RP nie zabrania sprawowania mandatu posła przez Prokuratora Generalnego. Przepisy prawa dokonują rozróżnienia pomiędzy Prokuratorem Generalnym, którym staje się każdorazowo Minister Sprawiedliwości, a prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych, których – jako

oskarżycieli publicznych – rzeczywiście obowiązuje zakaz łączenia funkcji z mandatem poselskim, jak również mandatem senatorskim określonym w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP. Prokurator Generalny, co wynika z Prawa o prokuraturze, ma szczególną pozycję jako podmiot kierujący działalnością prokuratury. Prokurator Generalny jako członek rządu realizuje zadania wyznaczone w art. 146 Konstytucji RP dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego. Jednocześnie zgodnie z Prawem o prokuraturze nie odnoszą się do niego warunki konieczne do powołania na stanowisko prokuratora, co dodatkowo potwierdza jego odrębny status względem prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Konstytucja RP w art. 103 stanowi, że mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Ustawa zasadnicza stanowi ponadto, że nie mogą sprawować mandatu poselskiego również sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa, zaś inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa.

Rozwinięcie powyższej zasady w odniesieniu do prokuratury stanowią regulacje zawarte w Prawie o prokuraturze. Przepis art. 97 § 1 tej ustawy stanowi, że w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej, zaś § 2 tego artykułu wskazuje, że prokuratorowi ubiegającemu się m.in. o mandat posła lub mandat senatora udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej, przy czym nie dotyczy to prokuratora w stanie spoczynku. Z kolei w art. 132 § 1 i 3 Prawa o prokuraturze zawarto m.in. regulacje, zgodnie z którymi prokurator wybrany do pełnienia funkcji

w organach państwowych (a więc np. uzyskujący mandat posła) obowiązany jest zrzec się swojego stanowiska.

Należy jednak podkreślić, że w powołanych przepisach jest mowa o prokuratorze, a także o prokuratorze w stanie spoczynku, brak jest natomiast odniesienia w ich treści do Prokuratora Generalnego.

Prawo o prokuraturze wyraźnie rozróżnia stanowisko prokuratora od funkcji Prokuratora Generalnego, który nie jest prokuratorem w rozumieniu tej ustawy. Zgodnie z art. 1 § 2 Prawa o prokuraturze Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, a urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Na powyższe wskazuje również fakt, że ustawa nie wymaga, aby Prokurator Generalny spełniał wszystkie warunki powołania na stanowisko prokuratora określone w art. 75 ustawy, odwołując się w art. 1 § 2 jedynie do niektórych spośród tych warunków, wskazanych w art. 75 § 1 pkt 1-3 i 8 Prawa o prokuraturze.

Również z pozostałych regulacji Prawa o prokuraturze nie wynika zakaz łączenia urzędu Prokuratora Generalnego z mandatem posła. Na odrębność prawnego statusu Prokuratora Generalnego, stanowiącego naczelnego organu prokuratury, oraz prokuratora powołanego na stanowisko na podstawie art. 75 i nast. Prawa o prokuraturze wskazuje ponadto odmienny charakter podstawy prawnej obejmowania urzędu w obu wypadkach (w przypadku Prokuratora Generalnego następuje to ex lege jako bezpośrednie następstwo objęcia urzędu Ministra Sprawiedliwości, zaś w wypadku prokuratora oparte jest na akcie powołania), jak również fakt, że przepisy działu IV rozdziału 2 Prawa o prokuraturze, określające Obowiązki i prawa prokuratorów, nie znajdują zastosowania do Prokuratora Generalnego. Co więcej z uwagi na charakter praw i obowiązków prokuratora wynikających z tych przepisów większość tych unormowań nie byłaby możliwa do zastosowania w stosunku do Prokuratora Generalnego, z uwagi na ich nieprzystawalność do jego pozycji ustrojowej i zakresu zadań. Na wyraźne rozróżnienie między Prokuratorem Generalnym a prokuratorami liniowymi wskazuje pośrednio również art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, który wymienia

Prokuratora Generalnego jako organ uprawniony do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Ad 2. Zgodnie z art. 125 § 1 k.k.w. z wynagrodzenia za pracę przysługującego skazanemu potrąca się 7% na cele Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej oraz 51% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, a z przypadającego skazanemu wynagrodzenia za pracę, po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, wolne jest w każdym czasie od egzekucji 60% (art. 125 § 2 k.k.w.).

W wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt P 20/09) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że osoby skazane na karę pozbawienia wolności mają konstytucyjne prawo do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia za świadczoną pracę oraz prawo do minimalnego wynagrodzenia umożliwiającego zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. Jednocześnie podkreślono, że Konstytucja RP nie wyklucza wprowadzenia szczególnych rozwiązań dotyczących dysponowania wynagrodzeniem przez osoby skazane ani też obowiązkowych potrąceń na określone cele społeczne. Regulacje te muszą jednak służyć realizacji określonych wartości konstytucyjnych i nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równości.

W postanowieniu z dnia 13 grudnia 2017 r. (sygn. akt P 5/17) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że już sama treść przywołanych przez sąd pytający przepisów określających cele, na jakie użytkowane są środki, zgromadzone na Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej oraz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, w sposób oczywisty wskazują na istnienie pewnych wartości konstytucyjnych, które w ten sposób są urzeczywistniane przez organy władzy państwowej.

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego środki przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących; tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań

Służby Więziennej; modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji; organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności; organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy; zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii oraz stanu klęski żywiołowej, występujących na terenie i w obszarze funkcjonowania jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, wykorzystywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz skazanych. Ponadto przedsiębiorcy zatrudniający osoby pozbawione wolności otrzymują ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy ryczałt w wysokości 35% wartości wynagrodzeń przysługujących zatrudnionym osobom pozbawionym wolności z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego środki przeznaczone są m.in. na pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych, Służbę Więzienną oraz stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest pomoc w społecznej readaptacji skazanych, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe.

Wszystkie wymienione uregulowania pozostają w zgodności z celami społecznymi oraz uwzględniają specyfikę sytuacji prawnej i faktycznej osób pozbawionych wolności, w tym również jako beneficjentów pomocy udzielanej ze środków funduszy. Należy zwrócić uwagę, że minimalne wynagrodzenie ma zapewnić pracownikom oraz ich rodzinom minimalny poziom życia. W zakładzie karnym minimalny poziom życia zapewnia państwo, w związku z czym wynagrodzenie jakie uzyskuje skazany nie jest przez niego spożytkowane w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, a zatem świadczenie wypłacane skazanym za

udział w resocjalizacji przez pracę nie narusza zasad uregulowanych w Konstytucji RP. Zmiana tego zapisu spowodowałaby postawienie skazanego w uprzywilejowanej sytuacji względem pracowników „wolnościowych”.

Z wyrazami szacunku

Marcin Warchoł

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/