

PRZYWRACANIE NIEZALEŻNOŚCI PROKURATORY

i przegląd politycznych
spraw karnych w Polsce



OTWARTY DIALOG

Luty 2025

Fundacja Otwarty Dialog (ODF) została założona w Polsce w 2009 roku, a obecnie ma swoją główną siedzibę w Brukseli, z biurami w Warszawie, Kijowie i Miami (Floryda, USA). Od początku swojego istnienia ODF angażuje się w ochronę praw człowieka, demokracji i praworządności na obszarze postradzieckim. Początkowo Fundacja koncentrowała swoją działalność na Ukrainie, Kazachstanie, Rosji, a od 2016 roku również na Mołdawii. W 2017 roku zakres jej działań rozszerzył się o Polskę oraz inne państwa członkowskie UE, w których doszło do regresu demokracji wskutek rządów populistycznych i autorytarnych.

ODF realizuje swoje cele poprzez międzynarodowe misje obserwacyjne, ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z naruszeniami praw podstawowych. Fundacja prowadzi również działania rzecznicze, mające na celu wzmocnienie ochrony praw człowieka w ustawodawstwie międzynarodowym. Aktywnie promuje m.in. ustawy Magnitskiego oraz wprowadzenie klauzul warunkowości w pomocy finansowej UE i organizacji międzynarodowych dla państw niedemokratycznych i reżimów hybrydowych. ODF posiada również bogate doświadczenie w obronie praw więźniów politycznych i uchodźców, co czyni ją skutecznym podmiotem w międzynarodowej ochronie praw człowieka.

Bazując na swojej działalności w terenie i pracy analitycznej, Fundacja publikuje analizy i raporty, które są rozpowszechniane wśród instytucji UE, OBWE, Rady Europy, ONZ, ministerstw spraw zagranicznych, organizacji praw człowieka i mediów. ODF aktywnie współpracuje także z parlamentarzystami zajmującymi się polityką zagraniczną, prawami człowieka oraz relacjami z krajami znajdującymi się w centrum jej zainteresowania.

ODF prowadzi kampanie na rzecz reform mechanizmów międzynarodowej współpracy prawnej, takich jak Interpol, a ostatnio także System Informacyjny Schengen (SIS II), aby zapobiec ich nadużywaniu przez reżimy autorytarne i hybrydowe do prześladowania przeciwników politycznych. Fundacja jest również liderem w walce przeciwko wykluczeniu finansowemu obrońców praw człowieka, którzy często stają się ofiarami nadużywania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML-CFT). W tym kontekście ODF promuje również Bitcoin jako finansową alternatywę dla osób dotkniętych represjami.

Od czasu Rewolucji Godności na Ukrainie w 2013-2014 roku oraz rosyjskiej agresji na Donbas ODF nieprzerwanie wspiera obronę Ukrainy. Do 2025 roku Fundacja dostarczyła już sprzęt obronny i pomoc humanitarną o łącznej wartości ponad 9,6 miliona euro, z czego znaczna część trafiła bezpośrednio na linię frontu. ODF była jedną z pierwszych organizacji pozarządowych, które wsparły uchodźców uciekających z Ukrainy, prowadząc w latach 2014-2016 ośrodek wsparcia „Ukraiński Świat” w centrum Warszawy i reaktywując programy pomocowe wraz z rozpoczęciem pełnoskalowej inwazji Rosji w 2022 roku. We wrześniu 2024 roku ODF zainicjowała swój najnowszy projekt w Ukrainie – wsparcie dla weteranów wojennych poprzez dostarczanie zaawansowanych polskich bionicznych protez rąk dla osób po amputacjach.

W Polsce działalność ODF na rzecz obrony praworządności ewoluowała wraz ze zmianami politycznymi. Do października 2023 roku Fundacja koncentrowała się na przeciwdziałaniu erozji niezależności sądownictwa i trójpodziału władzy, które osłabiły ochronę praw obywatelskich i umożliwiły prześladowania polityczne, szczególnie poprzez nadużycia prokuratury i organów ścigania. Wartości te – stanowiące fundament działalności ODF w państwach postsowieckich – pozostają kluczowe również w jej misji w Polsce.

Po demokratycznym przełomie w 2023 roku ODF wspiera nowe Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokuraturę Krajową w ich staraniach o zapewnienie sprawiedliwości ofiarom dawnych nadużyć władzy oraz pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności.

© 2025 Fundacja Otwarty Dialog
Rondo Schumana 6/5
1040 Bruksela, Belgia

Data pierwszej publikacji: 24 stycznia 2025
Data ostatnie aktualizacji: 17 lutego 2025

Autorzy:

Marcin Mycielski
Lyudmyla Kozlovska
Bartosz Kramek

✉ martin.mycielski@odfoundation.eu
✉ lyudmylakozylovska@odfoundation.eu
✉ bartosz.kramek@odfoundation.eu

Korekta:

Oleksandra Mycielska

Publikacja została wsparta przez Fundację Wolności Gospodarczej oraz Atlas Network.



Działania Fundacji Otwarty Dialog na rzecz praworządności w Polsce są również finansowo wspierane przez Przemysława Krycha.

Wydrukowane nieodpłatnie dzięki CGS, www.cgs.pl.

Atlas Network, Fundacja Wolności Gospodarczej oraz Przemysław Krych nie ponoszą odpowiedzialności za treść niniejszej publikacji ani za jakiegokolwiek jej wykorzystanie. Wyrażone w niej poglądy są wyłącznie poglądami autora(ów).

© 2025 Fundacja Otwarty Dialog. Przedruk materiałów w całości lub w części jest dozwolony z podaniem Fundacji Otwarty Dialog jako źródła.

✉ odfoundation@odfoundation.eu 🌐 odfoundation.eu

✂ @ODFoundation 📘 /ODFoundation 📷 OpenDialogueFoundation 🎧 @odfoundation

PRZYWRACANIE NIEZALEŻNOŚCI PROKURATURY

i przegląd politycznych
spraw karnych w Polsce

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane jako wkład
do Raportu o stanie praworządności Komisji Europejskiej na 2025 rok



OTWARTY DIALOG

v. 2025.02/04

Spis treści

1. Wprowadzenie.	6
2. Wysiłki na rzecz przywrócenia niezależności prokuratury	8
2.1. Zmiany kadrowe i zarządzenia	8
2.2. Propozycje legislacyjne	10
2.3. Postępowania dyscyplinarne i zawieszenia	11
2.4. Przystąpienie do EPPO	12
3. Wyzwania i obszary ograniczonego postępu.	12
3.1. Utrwalone problemy kadrowe i organizacyjne	12
3.2. Ramy konstytucyjne i prawne	14
3.3. Zaufanie publiczne	14
4. Audyt spraw o podłożu politycznym	15
4.1. Publiczny apel i deklaracje Prokuratora Generalnego	15
a. Proces audytu	15
b. Zakres przeglądu	16
c. Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim	16
4.2. Dalsze działania z Prokuraturą Krajową	16
4.3. Powołanie zespołu audytowego	17
4.4. Drugi publiczny apel	18
4.5. Publikacja częściowego raportu	19
5. Ocena i rekomendacje	20
5.1. Niedociągnięcia w procesie audytu	21
a. Opóźnione: raportowanie, sprawiedliwość i odpowiedzialność sprawców	21
b. Ograniczony horyzontalny zakres audytu	21
c. Kontrowersyjne postępowania, które wydają się być pominięte	23
d. Ograniczony zakres proceduralny i ramy czasowe audytu	28
e. Brak rozliczenia sprawców	31
f. Brak rehabilitacji ofiar	32
5.2. Zalecenia dotyczące audytu, rehabilitacji i rozliczeń	33
a. Efektywność	33
b. Zakres horyzontalny	34
c. Zakres proceduralny i badane okoliczności	34
d. Ramy czasowe	36
e. Przejrzystość i rozliczalność	37
f. Środki zaradcze dla ofiar prześladowań w kontekście jednolitego rynku	37
g. Dalsze działania	39
6. Wnioski.	41

1. Wprowadzenie

Od czasu objęcia władzy w październiku 2023 roku nowy rząd pod przewodnictwem Koalicji Obywatelskiej podjął działania zmierzające do przywrócenia niezależności prokuratury, w latach rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry w istotnym stopniu podporządkowanej realizacji celów o charakterze politycznym.

Pomimo, że upolitycznienie prokuratury przez Zbigniewa Ziobrę nie wywołało w instytucjach Unii Europejskiej tak szerokiego rezonansu jak ingerencje w niezależność sądownictwa, stanowiło ono istotny element demontażu mechanizmów praworządności w Polsce. Działania te przyniosły bezpośrednie negatywne konsekwencje dla mieszkańców Polski w latach 2015-2023, a także wpłynęły na konkurencyjność jednolitego rynku Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO.

Prokuratura była systematycznie wykorzystywana do prowadzenia postępowań karnych o charakterze politycznym i tle korupcyjnym, często wobec faktycznych i domniemanych przeciwników politycznych oraz przedsiębiorców. W tym celu instrumentalizowano mechanizmy współpracy prawnej w ramach UE oraz przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). Działania te miały na celu tłumienie sprzeciwu i ograniczanie wolności słowa poprzez wywoływanie efektu mrożącego. Równocześnie prokuratura pełniła funkcję osłonową dla członków rządu i innych funkcjonariuszy państwa, w tym premiera Mateusza Morawieckiego, Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry oraz politycznych zwierzchników służb specjalnych Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, przyczyniając się do tuszowania nadużyć władzy, przypadków korupcji oraz innych przestępstw o charakterze kryminalnym.

Nadużycia w zakresie prowadzenia postępowań karnych i stosowania przepisów AML/CFT naruszają podstawowe prawa człowieka oraz zasady praworządności, podważając kluczowe wartości i polityki Unii Europejskiej, w tym zasadę niedyskryminacji oraz ochronę praw konsumentów. Ponadto działania te mogą zagrażać integralności jednolitego rynku, interesom finansowym Unii oraz zdolnościom obronnym państw członkowskich.

Od 2021 r. Fundacja Otwarty Dialog publikuje coroczne raporty dotyczące upolitycznienia prokuratury, skierowane do instytucji unijnych i międzynarodowych.¹ Fundacja zgłasza również opracowania w ramach konsultacji związanych z corocznymi spra-

¹ <https://odfoundation.eu/report>

wozdaniami o praworządności Komisji Europejskiej (EU Rule of Law Report) oraz zestawienia EU Justice Scoreboard.

Polskie społeczeństwo obywatelskie wyraża głębokie przekonanie, że polityczne nadużycia w funkcjonowaniu prokuratury wyrządziły poważne szkody licznym grupom społecznym i jednostkom. Często pomijanym, a istotnym z punktu widzenia Komisji Europejskiej aspektem jest negatywny wpływ bezpodstawnych postępowań karnych wobec przedsiębiorców na konkurencyjność i klimat inwestycyjny w Polsce, będącej siódmą co do wielkości gospodarką Unii Europejskiej. Działania te, obejmujące nadużywanie służb specjalnych, skutkowały m.in. szkodami reputacyjnymi, znacznymi stratami finansowymi wynikającymi z arbitralnego stosowania tymczasowego aresztowania, zamrażaniem aktywów (także w innych krajach członkowskich i państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu), utrudnieniami doświadczanymi przez przedsiębiorstwa i przedsiębiorców, które wynikały z przepisów szeroko rozumianego zarządzania zgodnością (compliance, przede wszystkim KYC i AML) oraz ograniczeniem dostępu do usług finansowych (de-banking), przy braku skutecznych mechanizmów naprawczych.

Kwestie te były wielokrotnie podnoszone przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (tylko w ostatnich 2 latach m.in. we wniosku o rezolucję nr 15755,² pisemnych deklaracjach nr 744,³ nr 768⁴ i ostatnio nr 799⁵), jednak pozostawały w dużej mierze niezauważone przez instytucje unijne.

W świetle powyższego, mając na uwadze wpływ opisanych praktyk na funkcjonowanie jednolitego rynku, uznajemy za konieczne przedstawienie niniejszego raportu. Podkreślamy, że nowy rząd nie podejmuje dotychczas dostatecznych działań w celu rozwiązania tego problemu, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części analizy.

Raport zawiera krytyczny przegląd wdrażanych działań naprawczych oraz inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, identyfikuje obszary wymagające dalszych reform, a także analizuje proces przeglądu postępowań prokuratorskich obciążonych znamionami nadużyć o podłożu politycznym. W końcowej części raportu przedstawiono kluczowe zagadnienia budzące obawy, zwłaszcza w kontekście jednolitego rynku, oraz sformułowano rekomendacje dotyczące usprawnienia procesu odbudowy praworządności w Polsce.

2 <https://pace.coe.int/files/31763/pdf>

3 <https://pace.coe.int/files/30206/pdf>

4 <https://pace.coe.int/files/31764/pdf>

5 <https://pace.coe.int/files/33794/pdf>

2. Wysiłki na rzecz przywrócenia niezależności prokuratury

Po objęciu władzy rząd tworzony przez Koalicję Obywatelską, Polskę 2050 i Lewicę zobowiązał się do priorytetowego traktowania odwrócenia procesu upolitycznienia prokuratury. Wydawało się to – z uwagi na bezpośrednie podporządkowanie prokuratury rządowi – instytucjonalnie łatwiejszym zadaniem niż reforma sądownictwa, a jednocześnie powinno się wiązać z bezpośrednim przywróceniem sprawiedliwości ofiarom nadużyć.

Kluczowe podjęte kroki obejmują:

2.1. Zmiany kadrowe i zarządzenia

Od momentu powołania na stanowisko nowy Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Adam Bodnar zaczął stopniowo wprowadzać zmiany kadrowe na poszczególnych szczeblach prokuratury.

W styczniu 2024 r. przywrócił do pracy w Prokuraturze Krajowej 6 niezależnych prokuratorów zdegradowanych przez Zbigniewa Ziobrę w marcu 2016 r.

4 stycznia 2024 r. Prokurator Generalny ogłosił odwołanie z delegacji 144 prokuratorów delegowanych do Prokuratury Krajowej oraz prokuratur regionalnych w czasach PiS. W kwietniu 2024 r. poinformował jednak, że decyzja ta nie została jeszcze w pełni zrealizowana,⁶ a następnie PK poinformowała w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, że delegację do PK straciło 49 prokuratorów, w tym awansowani prokuratorzy A. Bodnara, pozostawiając na sierpień 2024 r. nadal około 100 prokuratorów z czasów Z. Ziobry.⁷

29 stycznia 2024 r. Prokurator Generalny wraz z pełniącym obowiązki Prokuratora Krajowego Jackiem Bilewiczem odwołali z delegacji 10 prokuratorów regionalnych i okręgowych.⁸

Prokurator Generalny Bodnar sukcesywnie wprowadził zmiany personalne na różnych szczeblach prokuratury, gdzie stanowiska objęli prokuratorzy, którzy w poprzednich latach walczyli o praworządność, co pozwoliło podjąć pierwsze kroki w rozliczaniu nadużyć poprzedniej władzy, w tym rozpocząć pojedyncze śledztwa dotyczące

6 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prokuratorzy-delegacje-odwolania-ms-odpowiedz>

7 <https://oko.press/zespol-prokuratorow-postepowania-przeciwnikom-pis>

8 <https://www.pap.pl/aktualnosci/zmiany-kadrowe-w-prokuraturze-adam-bodnar-odwolal-10-prokuratorow-regionalnych-i>

nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, zarządzania koncernem paliwowym Orlen, nadużywania systemu Pegasus czy tzw. afery hejterskiej.⁹

W połowie marca 2024 r. na stanowisko Prokuratora Krajowego powołano (w miejsce Dariusza Barskiego) Dariusza Korneluka w wyniku precedensowego, transparentnego postępowania konkursowego, obejmującego publiczne przesłuchanie kilkorga kandydatów przed oficjalną komisją, poprzedzone publicznym wysłuchaniem obywatelskim zorganizowanym przez pięć organizacji społecznych z inicjatywy Fundacji Otwarty Dialog.¹⁰

W grudniu 2024 r. Prokurator Generalny A. Bodnar delegował trzech swoich zastępców “odziedziczonych” po Prokuratorze Generalnym Z. Ziobrze – Roberta Hernanda, Michała Ostrowskiego i Krzysztofa Sieraka – do wydziałów zamiejscowych do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji Prokuratury Krajowej. Wszyscy trzej pozostają lojalni wobec Zbigniewa Ziobry, nie uznają powołania Dariusza Korneluka na nowego Prokuratora Krajowego, a na mocy nowelizacji ustawy wprowadzonej przez PiS w lipcu 2023 r., przewidującej zmianę władzy, nie mogą zostać odwołani bez pisemnej zgody Prezydenta. Wszyscy trzej złożyli pozwy przeciwko nowemu Prokuratorowi Generalnemu, twierdząc, że decyzja o przeniesieniu stanowi de facto ich odwołanie, co naruszałoby wspomnianą ustawę.¹¹

W kolejnych zarządzeniach Prokurator Generalny Bodnar wprowadził m.in. nowy podział obowiązków pomiędzy sobą a swoimi zastępcami (prawie wszyscy są nominatami ministra Ziobry), przywracając sobie 23 stycznia 2024 r. – zgodnie z art. 13 ustawy o prokuraturze – kompetencje kierownicze względem nadzoru nad prokuratorem krajowym i swoimi zastępcami czy w kwestii odwoływania, powoływania i delegowania prokuratorów.¹²

Prokurator Generalny zarządzeniem pozwolił prokuratorom kwestionować skuteczność powołania tzw. neo-sędziów w sądach powszechnych, umożliwiając w sprawach, w których doszło do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu, wykorzystać tę przesłankę jako podstawę zarzutów w kasacjach lub skargach kasacyjnych. W przypadku neo-sędziów w Sądzie Najwyższym uznał, że wadliwość powołań ma oczywisty charakter, czyli samo powołanie do SN z udziałem niekonstytucyjnej KRS powoduje tak poważną wadę prawną, że prowadzi ona do uznania, że

9 <https://oko.press/pol-roku-bodnara-sa-zmiany-w-prokuraturze-odwoluje-prezesow-ale-nadaj-je-st-schab-i-nielegalna-krs>

10 <https://en.odfoundation.eu/a/725524,turning-to-face-citizens-public-hearing-of-public-national-prosecutor-candidates/>

11 <https://wyborcza.pl/7,75398,31609405,zbuntowani-zastepcy-bodnara-pozywaja-za-przeniesienia.html>

12 <https://oko.press/bodnar-odpartyjnia-prokurature-rehabilituje-zdegradowanych-prokuratorow-ogranicza-ziobrystow>

skład był sprzeczny z przepisami prawa lub nienależycie obsadzony, prowadząc tym samym do uchylenia wyroku w sprawach karnych i stwierdzenia nieważności postępowania w cywilnych.¹³

2.2. Propozycje legislacyjne

Rząd przedstawił propozycje zmian legislacyjnych mających na celu wzmocnienie autonomii prokuratury, w tym mechanizmy zabezpieczające przed ingerencją polityczną oraz środki ochrony niezależności prokuratorów w odniesieniu do prowadzonych przez nich postępowań.

Najistotniejszą z proponowanych reform jest przywrócenie rozdziału funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, które zostały połączone za kadencji Zbigniewa Ziobry, co doprowadziło do wzrostu wpływów politycznych na decyzje prokuratorskie. Połączenie tych stanowisk w 2016 r. zostało ostro skrytykowane m.in. przez Komisję Wenecką Rady Europy, która uznała, że nowe przepisy nie spełniają międzynarodowych standardów dotyczących procedury powoływania Prokuratora Generalnego i jego uprawnień, a także przyznają Ministrowi Sprawiedliwości nadmiernie szerokie kompetencje, sprzyjające nadużyciom i manipulacjom politycznym. Projekt ustawy o ponownym rozdziale funkcji, przygotowany przez nowy rząd, uzyskał z kolei zdecydowane poparcie Komisji Weneckiej.¹⁴

Inne środki obejmują wprowadzenie zasady, zgodnie z którą Prokurator Generalny – czynny prokurator z co najmniej 20-letnim stażem – będzie powoływany przez Sejm bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu, na stałą, sześcioletnią kadencję. W celu dalszego oddzielenia tego stanowiska od władzy wykonawczej, kandydatów będą mogły zgłaszać: grupa co najmniej 35 posłów, co najmniej 15 senatorów, Krajowa Rada Prokuratorów, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także organizacje pozarządowe, których cele statutowe obejmują ochronę państwa prawa, praworządności i praw człowieka.

Ponadto planowane jest utworzenie Rady Społecznej, która będzie doradzać Prokuratorowi Generalnemu i dostarczać ekspertyzy. Prokuratura ma uzyskać także tzw. autonomię budżetową (odbierającą ministrowi finansów wpływ, tj. możliwość wprowadzania zmian w projekcie budżetu opracowywanego przez Prokuratora Generalnego, jako jego dysponenta), co ma zwiększyć jej niezależność od władzy wykonawczej.¹⁵

13 <https://wyborcza.pl/7,75398,31464904,nowe-wytyczne-bodnara-dla-prokuratorow-w-sprawie-neosedziow.html>

14 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)034-e)

15 <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9590294,niezalezna-prokuratura-z-zalezny-m-budzetem-eksperci-sugeruja-inne-roz.html>

Projekt ustawy (nowelizacji) dotyczącej reformy i depolityzacji prokuratury jest gotowy i został zatwierdzony przez Komisję ds. Kodyfikacji Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (organ doradczy przy Ministerstwie Sprawiedliwości), z drobnymi poprawkami wzmacniającymi niezależność instytucji.¹⁶

Minister Sprawiedliwości rozpoczął też prace nad nowelizacją przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania, proponując dodatkowe ograniczenia w ich stosowaniu, takie jak konieczność wykazania przez prokuraturę dodatkowych przesłanek (jak obawa ucieczki z kraju czy mataczenia), ograniczenia czasowe jego trwania czy likwidację przepisu pozwalającego prokuratorowi na zgłoszenie sprzeciwu od postanowienia sądu o zastosowaniu poręczenia majątkowego w miejsce aresztowania. Ze względu na notoryczne nadużywanie aresztów tymczasowych w sprawach gospodarczych, na co wskazują organizacje biznesowe, minister zapowiedział także szersze wprowadzenie, w miejsce aresztu, systemu dozoru elektronicznego na etapie postępowania przygotowawczego, pozwalając przedsiębiorcy o statusie podejrzanego nadal prowadzić biznes.¹⁷ Podobną funkcję ma pełnić proponowane dodanie nowego środka zapobiegawczego w formie aresztu domowego.¹⁸

2.3 Postępowania dyscyplinarne i zawieszenia

W związku z prowadzonymi postępowaniami dyscyplinarnymi i podejrzeniem przekroczenia uprawnień, Prokurator Generalny do początku 2025 r. zawiesił 5 prokuratorów, powszechnie znanych z podporządkowania poprzedniej władzy politycznej i realizacji jej oczekiwań: byłego Prokuratora Regionalnego w Lublinie Jerzego Ziarkiewicza, prokuratora Prokuratury Krajowej Jakuba Romelczyka, prok. Iwonę Tryfon-Wilkoszewską z Prokuratury Rejonowej Warszawa Praga-Północ, byłą Prokurator Regionalną w Gdańsku Teresę Rutkowską-Szmydyńską i Zastępcę Prokuratora Generalnego prok. Michała Ostrowskiego.

Zgodnie ze stanem ujawnionym w sierpniu 2024 r. przez Prokuraturę Krajową w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej ze strony Fundacji Otwarty Dialog, wszczęto – na podobnym tle – 24 postępowania dyscyplinarne.

16 <https://wyborcza.pl/7,75398,31237092,odpolitycznianie-prokuratury-komisja-kodyfikacyjna-za-rozdzieleniem.html>

17 <https://www.wprost.pl/kraj/11741425/rewolucja-w-tymczasowych-aresztowaniach-bodnar-ujawnil-szczegoly.html>

18 <https://www.money.pl/gospodarka/lepiej-w-domu-niz-w-areszcie-resort-bodnara-szykuje-zmiane-w-prawie-7097887639620192a.html>

Wskazać należy, że ww. działania, jakkolwiek słuszne są daleko niewystarczające i zastanawiające w odniesieniu do skali nadużyć w ostatnich latach na tle politycznym i liczby odpowiedzialnych za nie prokuratorów, których listy publikowały, wraz z uzasadnieniem, stowarzyszenie Lex Super Omnia, stowarzyszenie Paragraf Państwo i Fundacja Otwarty Dialog.

2.4. Przystąpienie do EPPO

W lutym 2024 r. Komisja Europejska zatwierdziła przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej (EPPO), co oznacza, że w Polsce będzie działać 24 europejskich prokuratorów, zapewniając dodatkowy poziom odpowiedzialności.¹⁹ Krok ten był wcześniej blokowany przez ówczesnego Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobrę, który obawiał się, że jego prokuratura zostanie objęta nadzorem i zmuszona do współpracy z unijnymi odpowiednikami. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przypisał kilka poważnych przypadków nadużyć funduszy unijnych przedstawicielom ówczesnego obozu rządzącego, w tym samemu Ziobrze.²⁰

3. Wyzwania i obszary ograniczonego postępu

Pomimo podjętych inicjatyw, szereg wyzwań utrudnia pełne przywrócenie niezależności prokuratury:

3.1. Utrwalone problemy kadrowe i organizacyjne

Na kluczowych stanowiskach w strukturze prokuratury pozostają nadal prokuratorzy powołani w okresie urzędowania Zbigniewa Ziobry, lojalni wobec niego, co może utrudniać wysiłki reformatorskie oraz kontynuować postępowania karne o podłożu politycznym.

Szczególnie istotni są Zastępcy Prokuratora Generalnego “odziedziczeni” przez Prokuratora Generalnego Adama Bodnara: Robert Hernand, Michał Ostrowski, Krzysztof Sierak i Beata Marczak (oraz przebywający formalnie w stanie spoczynku Dariusz Barski). Wszyscy pozostają wierni Zbigniewowi Ziobrze, a ich pozycje zostały umocnione na skutek zmian legislacyjnych wprowadzonych przez PiS, przewidujących możliwość ich odwołania wyłącznie za pisemną zgodą Prezydenta.²¹

19 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polska-czescia-prokuratury-europejskiej>

20 <https://oko.press/pis-nie-przystapi-do-prokuratury-europejskiej-boi-sie-nadzoru-ue-nad-sledczy-mi-ziobry>

21 <https://wyborcza.pl/7,75398,31581978,bodnar-eliminuje-zbuntowanych-zastepcow-z-prokuratury-krajowej.html>

Dochodzi również do sytuacji, w których kontrole wątpliwych postępowań prowadzą prokuratorzy, którzy wcześniej je nadzorowali:

Przykładem są zastępcy dyrektora Departamentu do Spraw Przemysłowości Zorganizowanej i Korupcji, prokuratorzy Daniel Lerman i Agnieszka Hudyka – nominaci Ziobry, którzy nadzorowali jedne z najbardziej kontrowersyjnych spraw o tle politycznym w czasach poprzedniego rządu. Skierowano do nich do rozpoznania skargi dotyczące co najmniej dwóch nadzorowanych przez siebie postępowań (przeciwko przedsiębiorcy Maciejowi Bodnarowi oraz byłej wiceprezes Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości Patrycji Zielińskiej, więcej w sekcji IV 1.). W zaistniałej sytuacji nie było zaskoczeniem, że nie stwierdzono w nich żadnych nieprawidłowości.

Podobnego rodzaju sytuacja dotyczy twórcy funduszu inwestycyjnego Altus TFI Piotra Osieckiego, którego wniosek o niezależny przegląd przewlekłe prowadzonego, obfitującego w liczne nieprawidłowości śledztwa, został skierowany bezpośrednio do prokuratorów odpowiedzialnych za jego dotychczasowy bieg. Doprowadziło to jedynie do nasilenia presji na pokrzywdzonego z ich strony.

Również nowy dyrektor Departamentu do Spraw Przemysłowości Gospodarczej, prokurator Marek Wełna, samodzielnie przeprowadzał przegląd spraw zgłaszanych przez Fundację Otwarty Dialog i organizacje pracodawców, nie dostrzegając w nich nieprawidłowości. Biorąc pod uwagę nadzór nad nimi sprawowany przez ten departament w czasach PiS, dotyczący postępowań, w których fałszywie oskarżano i szykanowano wielu przedsiębiorców niewygodnych dla ówczesnej władzy politycznej, przeprowadzenie wśród nich rzetelnego audytu powinno być traktowane priorytetowo²². Departament do Spraw Przemysłowości Gospodarczej nadzorował postępowania o profilu gospodarczym prowadzone na poziomie prokuratur regionalnych.

Ponadto, prokuratura – zatrudniająca ponad 5 800 prokuratorów (najwięcej w Europie!)²³ – boryka się również z dysfunkcyjną strukturą wewnętrzną i poważnymi problemami kadrowymi: nadmiarem prokuratorów funkcyjnych, katastrofalnym brakiem kadr w prokuraturach rejonowych (inicjujących 99% spraw), licznymi przypadkami niejasnych procedur awansowych w przeszłości oraz dramatycznym poziomem wynagrodzeń kadry urzędniczej (pracowników szeroko rozumianej administracji i wsparcia).²⁴

22 <https://en.odfoundation.eu/a/726684,the-public-prosecution-service-must-regain-public-trust-call-for-a-fair-transparent-and-comprehensive-review-of-political-criminal-proceedings-and-improved-communication-with-citizens/>

23 <https://www.gov.pl/web/po-koszalin/prokurator-generalny-adam-bodnar-odbedzie-serie-11-spotkan-ze-wszystkimi-prokuratorami-w-polsce>

24 <https://www.rp.pl/prawnicy/art41292161-rok-po-wyborach-prokuratura-nie-ma-rozdzialu-jest-podzial>

3.2. Ramy konstytucyjne i prawne

Zgodnie z Konstytucją RP, prezydent ma prawo weta wobec ustaw oraz podpisuje je, by mogły wejść w życie, co utrudnia wdrażanie kompleksowych reform. W związku z tym, projekt reformy prokuratury najprawdopodobniej nie zostanie uchwalony przed połową 2025 roku, gdyż urzędujący prezydent Andrzej Duda, związany z PiS, nie podpisuje ustaw zmierzających do odwrócenia polityki poprzedniego rządu.²⁵

Niezależność prokuratury jest ściśle powiązana z niezależnością innych organów, w tym – zasadniczo niezreformowanych – policji i służb specjalnych (nie przeprowadzono w nich żadnego rodzaju procesu weryfikacji kadr po rządach PiS) oraz wymiaru sprawiedliwości. Reforma prokuratury nie będzie możliwa bez usunięcia nielegalnych izb w Sądzie Najwyższym, niekonstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego i tzw. neo-Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiany te mogą nastąpić dopiero po wyborze prezydenta niezależnego od poprzedniego obozu władzy.

Dodatkowo poważne problemy występują w policji, której współpraca jest kluczowa dla działania prokuratury, obok służb specjalnych, często wykorzystywanych do celów politycznych przez Z. Ziobrę. Jak zauważył prezes stowarzyszenia prokuratorów Lex Super Omnia, prokurator Robert Kmiecik: „*Mamy ogromną zapaść w policji, przejawiającą się w ogromnej liczbie wakatów i braku odpowiednich szkoleń udzielanych chociażby przez prokuratorów. Są wydziały dochodzeniowo-śledcze, w których w ciągu ostatnich dwóch lat wymieniono kadrę w 100 proc.*” Sytuacja ta negatywnie wpływa na tempo i jakość prowadzonych postępowań, które, nawet przy zaangażowaniu prokuratorów, będą przedłużane i prowadzone z błędami.²⁶

3.3. Zaufanie publiczne

Odbudowa zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości wymaga czasu i konsekwentnego demonstrowania bezstronności oraz rzetelności. Jednocześnie wiele działań nowego rządu, zmierzających do oczyszczenia prokuratury z wpływów politycznych i rozliczenia nadużyć poprzedniego kierownictwa, spotyka się z krytyką zarówno ze strony opozycji, jak i ekspertów.

Przedstawiciele byłego rządu zarzucają ministrowi sprawiedliwości Adamowi Bodnarrowi i Prokuratorowi Krajowemu Dariuszowi Kornelukowi przejęcie kontroli nad prokuraturą w celu realizacji własnych interesów politycznych oraz rzekomo bezprawne powołanie D. Korneluka. Niektórzy prawnicy wyrażają sceptycyzm co do sposobu, w jaki został ono przeprowadzone. Według jednego z badań opinii, jedynie 46% ekspertów

25 <https://www.ft.com/content/fd32e02e-b1f0-41ca-b9d5-c7e93e581402>

26 <https://www.rp.pl/prawnicy/art41292161-rok-po-wyborach-prokuratura-nie-ma-rozdzialu-jest-podzial>

prawnych uznaje procedurę powołania nowego Prokuratora Krajowego za w pełni zgodną z prawem.²⁷ Z kolei niektóre organizacje społeczne wyrażają zaniepokojenie powolnym tempem reform, brakiem przejrzystości i pomijaniem wielu przypadków nadużyć władzy.

4. Audyt spraw o podłożu politycznym

4.1. Publiczny apel i deklaracje Prokuratora Generalnego

12 lutego 2024 r. koalicja 34 organizacji obywatelskich i 44 osób publicznych, pod przewodnictwem Fundacji Otwarty Dialog (ODF) i byłego prezydenta Lecha Wałęsy, wystosowała list otwarty o przegląd spraw karnych o podłożu politycznym wszczętych i prowadzonych w latach 2015-2023.²⁸ Apel zawierał przykłady kilkudziesięciu takich spraw i kierował do ostatniego wydania raportu fundacji na temat upolitycznienia prokuratury.²⁹

W odpowiedzi, 15 lutego 2024 r., Prokurator Generalny Adam Bodnar wystosował publiczną odpowiedź na apel,³⁰ zawierającą kilka kluczowych deklaracji:

a. Proces audytu

W celu koordynacji procesu analiz spraw podejrzanych o motywy polityczne, zawierających ocenę przesłanek do wszczęcia postępowań jak i zebranego w nich materiału dowodowego, miał zostać powołany dedykowany zespół prokuratorów.

Sam przegląd miał być przeprowadzony przez nowo powołanych prokuratorów funkcyjnych różnych szczebli („rozproszony” proces weryfikacji). Szczególnie istotne miały być zmiany na stanowiskach kierowniczych, zarówno w Prokuraturze Krajowej, jak i w prokuraturach niższego szczebla. Zmieniona miała być również kadra kierownicza w departamentach merytorycznych w Prokuraturze Krajowej. Miało to przynieść jakościową zmianę w pracy prokuratury na każdym poziomie, i tym samym zapewnić bezstronność procesu.

27 <https://pro.rp.pl/panel-prawnikow/art39996011-powolanie-prokuratora-krajowego-nie-dla-wszystkich-jest-oczywiste>

28 <https://odfoundation.eu/a/774638,apel-o-przeglad-politycznie-motywowanych-postepowan-prokuratorskich-w-latach-2015-2023-i-rehabilitacje-pokrzywdzonych/>

29 <https://odfoundation.eu/report>

30 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-otwarty-ministra-sprawiedliwosci-prokuratora-generalnego-adama-bodnara-do-prezydenta-lecha-walesy-i-pozostalych-sygnatariuszy-apelu-o-przeglad-politycznie-motywowanych-postepowan-prokuratorskich-w-latach-2015-2023-i-rehabilitacje-pokrzywdzonych>

Dodatkowo miał powstać specjalny zespół prokuratorów do analizy represji prawnych i karnych wobec uczestników protestów ulicznych i zgromadzeń publicznych zorganizowanych w odpowiedzi na działania rządu w latach 2015-2023.

b. Zakres przeglądu

Przegląd miał obejmować sprawy dotyczące m.in. polityków opozycji, działaczy społecznych, uczestników protestów antyrządowych (np. Strajk Kobiet, społeczność LGBT+), przedsiębiorców, dziennikarzy, obrońców praw człowieka oraz przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i zawodów prawniczych, którzy bronili praworządności.

Przegląd miał objąć sprawy **na wszystkich etapach postępowania** – zgodnie z wynikami analizy, na etapie postępowania przygotowawczego prokuratorzy mieli podjąć dodatkowe czynności (w domyśle, w przypadku stwierdzenia politycznego charakteru danego śledztwa, dążące do umorzenia bezpodstawnie prowadzonych postępowań), a na etapie postępowania sądowego zweryfikować dotychczasowe stanowisko oskarżyciela publicznego (w domyśle, gdy będzie to uzasadnione, wycofać akty oskarżenia z sądów, korzystając z przepisów tzw. Lex Obajtek).

c. Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim

Minister zaprosił wszystkich posiadających informacje o sprawach mogących mieć podłoże polityczne do ich zgłaszania specjalnie powołanemu zespołowi koordynacyjnemu prokuratorów w Prokuraturze Krajowej.

4.2. Dalsze działania z Prokuraturą Krajową

W następnych tygodniach Fundacja Otwarty Dialog zbierała kolejne zgłoszenia od obywateli oraz współpracowała z organizacjami pracodawców (przede wszystkim Polską Radą Biznesu i Pracodawcami RP), co doprowadziło do złożenia do Prokuratury Krajowej zestawienia kilkudziesięciu dodatkowych spraw, następnie kilkakrotnie uzupełnianego o kolejne postępowania i nazwiska osób pokrzywdzonych działaniami prokuratury.³¹

Pod koniec czerwca 2024 r., wobec braku widocznego postępu w działaniach i informacji ze strony Prokuratury Krajowej, Fundacja złożyła wniosek o dostęp do informacji publicznej,³² zawierający pytania dotyczące m.in.:

31 <https://x.com/mycielski/status/1776245917093388752>

32 <https://x.com/ODFoundation/status/1806656019956686872>

4. Audyt spraw o podłożu politycznym

- Etapu audytu zgłoszonych postępowań;
- Powstania zadeklarowanego zespołu koordynacyjnego;
- Sposobu prowadzenia “rozproszonej” weryfikacji (audytu);
- Podjęcia konkretnych decyzji organizacyjnych i proceduralnych;
- Harmonogramu prac (w tym analiz poszczególnych spraw) w procesie weryfikacji;
- Wykluczenia z procesu weryfikacji prokuratorów nadzorujących lub prowadzących wskazane lub wytypowane, potencjalnie upolitycznione postępowania;
- Wszczęcia postępowań dyscyplinarnych;
- Odwołania 144 prokuratorów delegowanych przez Z. Ziobrę zgodnie z poleceniem Prokuratora Generalnego.

W kolejnych miesiącach ODF i organizacje biznesowe prowadziły długotrwałą korespondencję z Prokuraturą Krajową. Podczas gdy społeczeństwo obywatelskie naciskało na zintensyfikowanie działań i przejrzystość, odpowiedzi prokuratury były często lakoniczne, ignorowały część pytań, albo przyznawały, że deklarowane kroki nie zostały podjęte.

Szczególne zaniepokojenie budziły odpowiedzi dotyczące spraw przedsiębiorców, zgłoszonych do przeglądu, które zamiast zostać poddane niezależnemu audytowi, trafiały z powrotem do prokuratorów nadzorujących te postępowania. Mimo zgłoszenia Prokuratorze Krajowej licznych nieprawidłowości i braku podstaw do wszczęcia śledztw, niektóre wnioski o audyt były traktowane jako skargi, na które prokuratorzy bezpośrednio nadzorujących postępowania odpowiadali, że nie stwierdzono w nich żadnych nieprawidłowości, a w niektórych przypadkach nie przekazano żadnych informacji o przeprowadzonym przeglądzie.

4.3 Powołanie zespołu audytowego

W sierpniu 2024 r. Prokurator Krajowy Dariusz Korneluk powołał w Prokuraturze Krajowej zespół prokuratorów *“do zbadania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury”*.

Zgodnie z zarządzeniem Prokuratora Krajowego,³³ zadaniem Zespołu była „analiza spraw, wytypowanych przez prokuratorów regionalnych, pod kątem prawidłowości ich prowadzenia, wytyczania kierunków postępowania, poziomu i sprawności realizowania czynności, jak również zasadności i merytoryczności podejmowania końcowych rozstrzygnięć oraz kierowanych aktów oskarżenia. Na podstawie decyzji Przewodniczącej Zespołu przedmiotem badania mogły zostać objęte również inne sprawy, niewytypowane przez prokuratorów regionalnych”.

Zespołowi przewodniczył Dyrektor Departamentu Postępowania Przygotowawczego i była Prezes Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”, prokurator Katarzyna Kwiatkowska, a w jego skład pierwotnie wchodziło 4 innych prokuratorów, przy czym wspomniany prokurator Marek Wełna pełnił funkcję wiceprzewodniczącego.

Po zakończeniu przeglądu (co miało nastąpić do 30 listopada 2024 roku) zespół miał sporządzić „raport podsumowujący wyniki badań, w tym zawierający ocenę sposobu prowadzenia analizowanych spraw wraz z wnioskami co do prawidłowości wykonywania ustawowych zadań prokuratury przez prokuratorów”. Raport miał również zawierać „rekomendację dla Prokuratora Krajowego co do konieczności podjęcia lub wznowienia postępowań, podjęcia decyzji co do zasadności popierania oskarżenia, a także wdrożenia odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz karnej”.

Ze względu na *„dużą liczbę zgłoszonych spraw, a nadto skalę stwierdzanych w czasie ich badania nieprawidłowości”* zespół został rozszerzony do 10 prokuratorów w grudniu 2024 roku.³⁴

4.4. Drugi publiczny apel

W listopadzie 2024 r. Fundacja Otwarty Dialog opublikowała kolejny apel,³⁵ podpisany przez 14 organizacji pozarządowych i 33 osoby publiczne, wzywając m.in. do większej przejrzystości procesu audytu i uwzględnienia wszystkich zgłoszonych spraw, nie tylko arbitralnie wybranych, niezależnie od etapu, na którym się znajdują.

Apel ten był częściowo odpowiedzią na pismo Prokuratury Krajowej, które wskazywało, że np. sprawy z Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji mogły

33 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-powolaniu-w-pk-zespo-lu-prokuratorow-do-zbadania-spraw-pozostajacych-w-zainteresowaniu-opinii-publicznej-ze-względu-na-ich-przedmiot-oraz-charakter>

34 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/rozszerzenie-składu-zespołu-do-zbadania-spraw-pozostajacych-w-zainteresowaniu-opinii-publicznej>

35 <https://en.odfoundation.eu/a/726684,the-public-prosecution-service-must-regain-public-trust-call-for-a-fair-transparent-and-comprehensive-review-of-political-criminal-proceedings-and-improved-communication-with-citizens/>

zostać wyłączone z przeglądu, pomimo że departament ten był kierowany przez nominatów Z. Ziobry i odpowiadał za liczne kluczowe sprawy o podłożu politycznym, w tym dobrze udokumentowane nadużycia służb specjalnych wobec przedsiębiorców niewygodnych dla PiS (część z nich postrzegano jako konkurencję dla oligarchicznych działań PiS).

Co istotne, apel przypominał również o **konieczności objęcia audytem spraw na wszystkich etapach postępowania**, od fazy przygotowawczej po etap sądowy, zgodnie z pierwotną deklaracją Prokuratora Generalnego A. Bodnara. Prośba ta była odpowiedzią na publiczne deklaracje kierownictwa prokuratury, że audyt obejmie jedynie sprawy już zamknięte, tj. zakończone odmową wszczęcia postępowania.

Takie podejście, jeśli zostałyby potwierdzone, wykluczałoby z przeglądu wiele z najbardziej drastycznych przypadków prześladowań prowadzonych przez poprzednie władze, które wciąż są formalnie w toku (zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego). Przypomniano, że zgodnie z obowiązującym prawem prokuratura ma możliwość wycofania aktu oskarżenia z sądu, tj. zakończenia sprawy na etapie sądowym (tzw. Lex Obajtek, wprowadzone przez sam PiS), co umożliwiłoby zakończenie traumy i negatywnych konsekwencji doświadczanych przez licznych poszkodowanych, wciąż bezpodstawnie oskarżanych o przestępstwa lub podlegających restrykcyjnym środkom zapobiegawczym.

4.5. Publikacja częściowego raportu

Początkowo ogłoszony termin publikacji ostatecznego raportu z audytu wyznaczono na 30 listopada 2024 r., jednak wraz z rozszerzeniem zespołu termin ten został przesunięty na koniec lutego 2025 r. z powodu „*kilkuset spraw*”, które zostały zgłoszone do przeglądu przez prokuratorów regionalnych, organizacje pozarządowe i obywateli. Raport częściowy obejmujący 200 skontrolowanych spraw miał zostać opublikowany „*na przełomie roku*”, przy czym prokurator K. Kwiatkowska początkowo twierdziła, że łącznie do audytu trafiło 600 spraw, a następnie w grudniu 2024 r. mówiła o 800 sprawach.³⁶

14 stycznia 2025 r. opublikowano częściowy raport z audytu 200 spraw,³⁷ a kolejne 400 spraw ma zostać poddanych audytowi i uwzględnionych w pełnym raporcie (obejmującym łącznie 600 spraw), który ma zostać opublikowany w lutym 2025 r. Jak zauważyła prokurator Kwiatkowska, jej zespół **skupił się przede wszystkim na sprawach, które zostały umorzone** (z powodu odmowy wszczęcia postępowania), z obawy, że termin

36 <https://x.com/mycielski/status/1879892093402747345>

37 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/raport-czesciowy-zespołu-prokuratorów-do-zbadania-spraw-pozostających-w-zainteresowaniu-opinii-publicznej>

przedawnienia mogłoby wkrótce upłynąć, co uniemożliwiłoby ponowne otwarcie spraw, gdyby wykryto w nich nieprawidłowości.

Niestety, częściowo opublikowany raport zawierał **szereg poważnych problemów i niedociągnięć**, które zostały zauważone przez społeczeństwo obywatelskie i ekspertów. Są one szczegółowo przedstawione w kolejnej sekcji niniejszego opracowania.

5. Ocena i rekomendacje

Wysiłki obecnego rządu mające na celu przywrócenie niezależności Prokuratury w Polsce mogą być postrzegane jako stanowiące istotną zmianę w kierunku wzmocnienia rządów prawa.

Pomimo znacznego postępu i faktu, że prokuratura przestała być wykorzystywana do celów politycznych, nadal istnieją wyzwania związane z przywróceniem jej niezależności, w szczególności w kontekście braku weryfikacji kadr wciąż lojalnych wobec poprzedniej władzy. Najistotniejsze jednak jest to, że **proces rehabilitacji ofiar nadużyć poprzednich władz oraz pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności wydaje się być daleki od zakończenia**.

Trwający audyt spraw motywowanych politycznie podkreśla zaangażowanie w dążenie do sprawiedliwości i odpowiedzialności, co jest niezbędne do odbudowy zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości i rządów prawa. Jednocześnie eksperci i organizacje społeczeństwa obywatelskiego wskazują na liczne niedociągnięcia w procesie audytu oraz wyzwania, które należy rozwiązać.

Obecnie proces audytu nie spełnia celu, jakim jest rehabilitacja osób pokrzywdzonych prześladowaniami na tle politycznym, nie w pełni umożliwiając również pociągnięcie do odpowiedzialności prokuratorów nadużywających władzy.

Jeśli miałyby to wynikać z niewystarczającego przydzielania przez kierownictwo prokuratury zasobów finansowych i ludzkich na potrzeby audytu, rodziłoby to poważne wątpliwości co do politycznej woli nowego rządu.

Poniżej przedstawiamy zebrane uwagi dotyczące przeglądu politycznie motywowanych śledztw, w oparciu o opublikowany 14 stycznia 2025 roku raport cząstkowy i wypowiedzi przedstawicieli kierownictwa prokuratury, a także rekomendacje dotyczące osiągnięcia wyznaczonych celów audytu.

5.1. Niedociągnięcia w procesie audytu

a. Opóźnione: raportowanie, sprawiedliwość i odpowiedzialność sprawców

Harmonogram procesu audytu, jego opóźnienia oraz powolne tempo prac budzą poważne obawy dotyczące jego efektywności.

Dla osób pokrzywdzonych przez prokuraturę trwające postępowanie przygotowawcze lub status oskarżonego oznaczają dalsze represje, w tym często wieloletni paraliż ich życia zawodowego i prywatnego. Sytuacja ta niejednokrotnie wiąże się z utrzymywaniem środków zapobiegawczych i restrykcji, takich jak utrudniony dostęp do usług finansowych (np. kont i finansowania bankowego), zamrożenie aktywów (np. nieruchomości), zabezpieczenie istotnych środków na poczet poręczenia majątkowego, ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się, a także poważne szkody reputacyjne i trudności w spełnianiu wymogów regulacyjnych, które uniemożliwiają prowadzenie działalności gospodarczej lub nawet znalezienie zatrudnienia.

Eksperti, w tym prokurator Ewa Wrzosek,³⁸ zwracają uwagę na kolejne zagrożenie wynikające z faktu, że już samo przeprowadzenie częściowego audytu zajęło rok: ponieważ prokuratorzy mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za nadużycia z artykułu 231 kodeksu karnego (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków) jedynie w ciągu pięcioletniego okresu, opóźnienia mogą umożliwić osobom odpowiedzialnym za politycznie motywowane dochodzenia sprzed 2020 roku uniknięcie konsekwencji.

Proces audytu mógł zostać rozpoczęty znacznie wcześniej – minęło sześć miesięcy od powołania Dariusza Korneluka na stanowisko, co zapewniło rządowi pełną kontrolę nad prokuraturą, do momentu formalnego rozpoczęcia audytu. Do tej pory nie przedstawiono żadnych wyjaśnień dotyczących działań podjętych w tym okresie, poza początkowymi, ograniczonymi zmianami na wyższych szczeblach prokuratury.

b. Ograniczony horyzontalny zakres audytu

Audyt objął swym przeglądem 200 postępowań i docelowo ma obejmować 600 spraw. Jest to niewielka liczba w zestawieniu z faktem wszczynania w Polsce każdego roku około miliona postępowań przygotowawczych. Nasuwa to pytania dotyczące reprezentatywności i kompleksowości audytu związane z szerokością

38 <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kontrola-sledztw-z-czasow-pis-ewa-wrzosek-wskazuje-na-jeden-duzy-problem/xvtwmn6>

identyfikacji budzących wątpliwości postępowań oraz stojących za nimi nadużyć, które mogą składać się na systemowe wzorce dysfunkcji i patologii.

Prokuratura nie przedstawiła precyzyjnych informacji o kryteriach doboru i selekcji spraw, co prowadzi do postrzegania audytu jako procesu arbitralnie wybiórczego. Kierownictwo prokuratury oraz zespół audytowy wskazali jedynie, że źródłami były wykazy sporządzane przez prokuratury regionalne, a także zgłoszenia organizacji pozarządowych (wymieniając z nazwy Lex Super Omnia, Obywateli RP i Fundację Otwarty Dialog – przy czym obecnie uwzględniono jedynie wybrane sprawy) oraz występujących indywidualnie obywateli. Podkreślić należy, że – w odpowiedzi na wnioski o informacje publiczne – odmówiono między innymi udostępnienia ww. wykazów spraw mogących być uznanych za polityczne na podstawie list sporządzonych przez prokuratorów regionalnych (co miało nastąpić na polecenie Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego prok. Katarzyny Kwiatkowskiej).

Z 72 spraw szczegółowo przeanalizowanych i zgłoszonych przez Fundację Otwarty Dialog w najnowszej edycji raportu „Wybrane przypadki represji i zaniedbań prokuratury od 2015 roku”,³⁹ przekazanego prokuraturze, jedynie 22 śledztwa można zidentyfikować jako objęte audytem w ramach 200 spraw uwzględnionych w raporcie cząstkowym.

Poważnie niepokoi fakt, że niemal żadne sprawy dotyczące prześladowania przedsiębiorców ani kadry zarządzającej spółek Skarbu Państwa nie zostały objęte dotychczasowym przeglądem. Dodatkowo, biorąc pod uwagę niepokojące odpowiedzi na zapytania kierowane przez organizacje społeczne, w których stwierdzono, że ich sprawy zostały już poddane przeglądowi – przeprowadzanemu przez prokuratora nadzorującego te postępowania – istnieje wysokie ryzyko całkowitego pominięcia tej kategorii spraw.

Jednocześnie, domniemane przestępstwa gospodarcze umożliwiają stosowanie wobec podejrzanych i oskarżonych najbardziej dotkliwych represji z uwagi na zwyczajową powagę stawianych zarzutów. Zagrożenie wysoką karą staje się wówczas istotną kodeksową przesłanką do stosowania tymczasowego aresztowania. Konsekwencje dla uczestników życia gospodarczego, którym stawiono arbitralne, sfabrykowane zarzuty były najbardziej drastyczne – obejmowały wielomiesięczne tymczasowe aresztowania, poręczenia majątkowe w wysokości setek tysięcy, a czasem wielu milionów złotych, zamrożenie aktywów, przymusowe restrukturyzacje i wymuszoną sprzedaż aktywów, wykluczenie finansowe oraz

39 <https://odfoundation.eu/report>

poważne straty reputacyjne i majątkowe. Przekładały się one na istotne ograniczenie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, spadek inwestycji, upadek dużych firm (w szczególności w sektorze finansowym), idące za nimi zwolnienia, wzrost udziału państwa w danych sektorach gospodarki etc.

Co więcej, wydaje się, że **wszystkie sprawy prowadzone przez wydziały zamiejscowe Departamentu do Spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji mogą zostać nieuwzględnione w audycie**, mimo że ta struktura była powszechnie znana z prowadzenia jednych z budzących największe wątpliwości i rażących postępowań przeciwko przedsiębiorcom i menedżerom postrzeganym jako konkurenci biznesowi lub krytycy poprzedniego rządu.

c. Kontrowersyjne postępowania, które wydają się być pominięte

Najbardziej kontrowersyjne postępowania, które zostały pominięte w dotychczasowym przeglądzie politycznych śledztw, obejmują (choć nie ograniczają się do):

- **Przemysława Krycha**⁴⁰ – inwestora private equity i filantropa, założyciela Griffin Real Estate i Cornerstone Investment Management, zatrzymanego i aresztowanego na sześć miesięcy po tym, gdy odmówił wręczenia łapówki w wysokości 1,5 miliona euro. Za jej żądaniem miał stać ówczesny zastępca Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i były wysokiej rangi prokurator Grzegorz Ociecek. W trakcie pobytu w areszcie agencji CBA, podszywający się pod współwięźniów, próbowali wymusić na nim fałszywe zeznania przeciwko opozycyjnym prezydentom miast w zamian za jego zwolnienie, grożąc m.in. podrzuceniem materiałów z pornografią dziecięcą na jego komputer, jeśli odmówi współpracy. Bezpośrednim tłem sprawy P. Krycha był wewnętrzny konflikt w obozie rządzącym w regonie małopolskim pomiędzy senatorem PiS Stanisławem Kogutem, a środowiskiem Zbigniewa Ziobry. W jego wyniku prokuratura rozpoczęła działania przeciwko Kogutowi arbitralnie zarzucając mu przyjmowanie korzyści majątkowych w postaci darowizn na kierowaną przez siebie fundację na rzecz osób niepełnosprawnych. Krych był jednym z jej wieloletnich darczyńców, co stało się formalną podstawą do postawienia mu sfabrykowanych zarzutów;
- **Piotra Osieckiego**⁴¹ – założyciela Altus TFI, niegdyś największej niezależnej firmy asset management w Europie Środkowo-Wschodniej, która stanowiła niewygodną konkurencję dla państwowych funduszy inwestycyjnych. Piotr Osiecki był przetrzymywany w areszcie tymczasowym łącznie przez 16 miesięcy

40 <https://en.odfoundation.eu/a/637094,punishing-philanthropy-in-poland-case-of-przemyslaw-krych/>

41 <https://en.odfoundation.eu/a/203407,the-case-of-entrepreneur-piotr-osiecki-and-altus-tfi/>

(będąc trzykrotnie nielegalnie aresztowany na podstawie tych samych, sfabrykowanych zarzutów). Obarczono go odpowiedzialnością za tzw. aferę GetBack (spektakularny upadek giełdowej firmy windykacyjnej i spowodowane nim ogromne straty tysięcy obligatariuszy). Uwikłanie w to przedsiębiorcy w charakterze kozła ofiarnego nastąpiło na polecenie ówczesnego premiera Mateusza Morawieckiego, by odsunąć uwagę od finansowych relacji GetBacku z PiS oraz związków firmy jego ojcem, Kornelem Morawieckim. Morawiecki instruuował też Komisję Nadzoru Finansowego, aby podjęła arbitralne działania przeciwko Altusowi, co następnie pociągnęło za sobą akcję prokuratury, absurdalnie uzasadnione zarzuty (o sprzedaż GetBackowi jednej ze spółek należących do Altusa po rzekomo zawyżonej cenie) i aresztowanie przedsiębiorcy;

- **Leszka Czarneckiego** – przedsiębiorcy i finansisty, twórcy Getin Holding. Wy mierzone w niego prześladowania obejmowały zarówno kampanię pomówień w tzw. mediach publicznych i sprzyjających ówczesnej władzy politycznej, jak i sfabrykowane zarzuty karne. Powodem było to, że przedsiębiorca odmówił oraz publicznie ujawnił próbę wyłudzenia od niego łapówki w wysokości 9,3 miliona euro przez Marka Chrzanowskiego – ówczesnego przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Należące do niego Getin Noble Bank oraz Idea Bank zostały poddane przymusowej restrukturyzacji i znacjonalizowane. Jednocześnie liczne postanowienia sądowe nie potwierdziły nieprawidłowości mających rzekomo stać za zarzutami prokuratury, odrzucając liczne wnioski o areszt i o wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania Leszka Czarneckiego;
- **Wojciecha Kwaśniaka** – zasłużonego urzędnika państwowego, byłego wiceszefa Komisji Nadzoru Finansowego, który przed przejściem i upolitycznieniem KNF przez Prawo i Sprawiedliwość, ujawnił nadużycia – wyprawdanie środków na dużą skalę – ze SKOK Wołomin, powiązanej z prominentnym senatorem PiS Grzegorzem Biereckim, jednocześnie jednym z istotnych sponsorów środowiska politycznego PiS. W 2014 Wojciech Kwaśniak przeżył zamach na swoje życie, zlecony przez członka władz SKOK Wołomin. W 2018 roku Kwaśniak (wraz z Andrzejem Jakubiakiem, ówczesnym Przewodniczącym KNF i kilkoma pracownikami KNF), został zatrzymany przez CBA i postawiony pod urągającymi poczuciu elementarnej sprawiedliwości zarzutami niedopełnienia obowiązków w związku z rzekomymi uchybieniami w nadzorze (sic!) nad SKOK Wołomin, a następnie oskarżony. Według Kwaśniaka, sprawa przeciwko niemu – obok aspektu odwetowego – miała służyć także “przykryciu” głośnego skandalu z propozycją korupcyjną złożoną przez M. Chrzanowskiego przedsiębiorcy Leszkowi Czarneckiemu.

- **Macieja Wituckiego i Tomasza Misiaka** – którzy zostali zatrzymani 12 października 2022, w dniu otwarcia corocznej konferencji Europejskie Forum Nowych Idei (EFNI), najważniejszego wydarzenia Konfederacji Lewiatan, kierowanej przez Wituckiego, co zostało odebrane jako próba zastraszenia krytycznego wobec władzy środowiska przedsiębiorców. Szczecińska prokuratura regionalna, kierowana wtedy przez skompromitowanego prokuratora Artura Maludego, próbowała oskarżyć Misiaka, którego firmy były związane z Wituckim, o szereg przestępstw – od wyłudzeń państwowych funduszy po pedofilię – wykorzystując w tym celu sprawę jego burzliwego rozwodu. Ojciec byłej żony Misiaka był bliskim przyjacielem Adama Lipińskiego, ówczesnego wiceprezesa PiS i zaufanego współpracownika Jarosława Kaczyńskiego. Tomasz Misiak był senatorem Platformy Obywatelskiej w latach 2005-2011;
- **Cezarego Kucharskiego** – byłego posła Platformy Obywatelskiej i menedżera piłkarza Roberta Lewandowskiego. Śledztwo przeciwko niemu, wszczęte na podstawie zarzutów o szantażowanie Lewandowskiego w wyniku sporu biznesowego, obejmowało spektakularne zatrzymanie i kaucję w wysokości 1 miliona euro. Ze sprawą wiążą się liczne kontrowersje związane z jej nadzwyczajnym tempem i przebiegiem, w tym ingerencją ówczesnego Prokuratora Krajowego Bogdana Święczkowskiego, fałszowaniu i manipulacjami materiałem dowodowym oraz jawnej stronniczości postępowania na korzyść Lewandowskiego, który utrzymywał dobre relacje z PiS. Mimo wszczęcia w październiku 2024 r. śledztwa w sprawie nadużycia władzy i fałszowania dowodów przeciwko Kucharskiemu (uznającego go za pokrzywdzonego), przegląd sprawy przez prokuraturę nie wykazał żadnych nieprawidłowości;
- **Macieja Bodnara** – przedsiębiorcy z branży utylizacji odpadów i recyklingu, który wraz ze współnikami został zatrzymany przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego na polecenie Śląskiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej. Dostępne informacje wskazują na to, że zarzuty korupcyjne przeciwko niemu zostały wniesione pod wpływem Roberta Raczyńskiego, prezydenta Lubina i regionalnego sojusznika PiS, który miał doprowadzić także do wszczęcia licznych kontroli skarbowych w spółkach Bodnara, co potwierdzają ujawnione nagrania. Raczyński postrzegał Bodnara jako konkurenta i przeszkodę w realizacji jego własnych, nielegalnych interesów w branży odpadowej;
- **Rafała Markiewicza** – bezpodstawnie oskarżonego o defraudację funduszy unijnych uzyskanych przez jego firmy z Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości. Sprawa miała na celu wymuszenie od niego fałszywych zeznań

przeciwko jednemu z największych polskich przedsiębiorców, będącego konkurentem Poczty Polskiej. Analogiczne działania w celu wymuszenia zeznań Prokuratura Regionalna w Lublinie podjęła także przeciwko dwóm innym przedsiębiorcom. Markiewicz padł również ofiarą działań Komisji Nadzoru Finansowego, która podjęła działania przeciwko spółkom z sektora FinTech, których był współwłaścicielem – BitBay (wówczas ósma co do wielkości giełda kryptowalut na świecie) oraz JaxPay. W efekcie tych działań BitBay utraciło 97% udziałów w rynku, a JaxPay zostało zamknięte. Dodatkowo, prokuratura wszczęła trzy odrębne postępowania przeciwko dyrektorowi generalnemu BitBay, Sylwestrowi Suszkowi – każde z nich zostało początkowo umorzone z uwagi na brak znamion czynu zabronionego, jednak za każdym razem były one ponownie otwierane na bezpośrednie polecenie ówczesnego Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry. Ostatecznie wszystkie zarzuty stawiane przez KNF okazały się bezpodstawne, jednak nieodwracalne szkody zostały już wyrządzone, co pokazuje, w jaki sposób europejskie organy nadzoru finansowego mogą być wykorzystywane politycznie, uderzając także w innowacyjne przedsiębiorstwa z sektora FinTech;

- **Roberta Gmyrka** – byłego wysokiego urzędnika państwowego i menedżera w branży biopaliw, który został zatrzymany w celu wywarcia presji na Polskie Stronnictwo Ludowe i wymuszenia na partii wejścia w sojusz z PiS przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku. Gmyrek był postrzegany jako bliski współpracownik i „prawa ręka” Zbigniewa Komorowskiego, wpływowego przedsiębiorcy, byłego polityka i prominentnego działacza PSL uważanego za finansowe zaplecze tej partii;
- **Patrycji Zielińskiej** – wiceprezes Agencji Rozwoju Przemysłu w latach 2007-2015 za rządów Platformy Obywatelskiej, której postawiono zarzuty o korupcję i aresztowano na cztery miesiące w celu wymuszenia fałszywych zeznań przeciwko politykom ówczesnej opozycji. Jej zatrzymanie przez CBA, która określała ją mianem „dziecka PO”, było skoordynowane z transmitowanym przez TVP przemówieniem ówczesnego ministra skarbu w rządzie Beaty Szydło, Dawida Jackiewicza (PiS), poświęconym tzw. audytowi otwarcia po objęciu władzy przez PiS i rzekomym nieprawidłowościom w czasach rządów poprzedników, wskazując na polityczne umotywowanie sprawy;
- **Rafała Paluszkiewicza** – prezesa największej w Polsce prywatnej instytucji płatniczej Waluciarz.pl SA (obecnie Apollo Group SA), zatrzymanego przez CBA po odmowie przyjęcia propozycji korupcyjnej. Postawiono mu sfabrykowane zarzuty prania pieniędzy i kierowania zorganizowaną grupą przestępczą, do której mieli należeć jego żona Justyna Woźniak-Paluszkiewicz, współpracownicy (w tym

pośrednik finansowy Piotr Mokrogulski) oraz wybrani klienci. Jego sprawa, w której nadużywane były m.in. przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML/CFT), wpisuje się w szerszy kontekst nadużyć ze strony Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), której przewodniczący Jacek Jastrzębski (nominat premiera Mateusza Morawieckiego) był znany ze swoich uprzedzeń wobec prywatnych instytucji finansowych oraz animozji wobec Paluszkiewicza. Dodatkowo, sprawa Paluszkiewicza mogła mieć związek z zagrożeniem dla podejrzanych interesów ówczesnych koordynatorów służb specjalnych Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika (obecnie posłów do Parlamentu Europejskiego), dla których legalną konkurencję stanowił Waluciarz.pl;

- **Marcina Falla** – byłego prezesa Małopolskich Dworców Autobusowych, który – wraz z Przemysławem Krychem i innymi osobami – został oskarżony o wręczanie łapówek senatorowi Stanisławowi Kogutowi. Sprawa dotyczyła darowizny na prowadzoną przez Koguta fundację działającą na rzecz osób niepełnosprawnych, która arbitralnie została uznana przez prokuraturę za korupcję. Kogut, długoletni senator PiS i wpływowy działacz tej partii, popadł w konflikt ze środowiskiem Zbigniewa Ziobry i niełaskę u jej lidera, Jarosława Kaczyńskiego. W efekcie osoby, które wspierały działalność charytatywną Koguta, stały się celem postępowań prowadzonych przez Prokuraturę Regionalną w Katowicach oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Sprawę nadzorował prokurator Leszek Sroka, awansowany za rządów Zbigniewa Ziobry i mianowany członkiem jego specjalnej jednostki śledczej w wydziale zamiejscowym Prokuratury Krajowej w Katowicach;
- a także wysokich rangą menedżerów i urzędników państwowych, takich jak – między innymi – **Dariusz Jacek Krawiec**, **Krzysztof Kilian** czy **Paweł Tamborski**. Jedynie trzy z najbardziej znanych, budzących głośnie wątpliwości spraw – dotyczące byłego szefa PKP Jakuba Karnowskiego, byłego prezesa Grupy Lotos Pawła Olechnowicza oraz byłego szefa CBA Pawła Wojtunika – zostały zakończone decyzją o umorzeniu lub wycofaniem aktu oskarżenia z sądu.
- Wśród pominiętych w raporcie z pierwszej fazy audytu spraw dotyczących spółek Skarbu Państwa i służb specjalnych, znajduje się też postępowanie wymierzone w **majora Roberta Terelę**, ówczesnego funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu i ówczesnych dyrektorów Biura Bezpieczeństwa PKP SA. Zostali oni oskarżeni w odwecie za wykrycie i zgłoszenie procederu korupcyjnego, w który zamieszani byli funkcjonariusze CBA. Sprawa dotyczyła afery związanej z ochroną (zabezpieczeniem antyterrorystycznym dworców kolejowych) w trakcie Światowych Dni Młodzieży w 2016 roku.

Przedstawione powyżej sprawy są istotne do zbadania z perspektywy ochrony jednolitego rynku Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę, że szeroko zakrojona, systemowa kampania prześladowań, obejmująca również nadużycia przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML) oraz finansowaniu terroryzmu (CFT), wymierzona w ludzi biznesu i przedsiębiorstwa działające w Polsce, mogła poważnie zaszkodzić konkurencyjności i klimatowi inwestycyjnemu w latach 2016-2023.

Podobnie, nie jest jasne, czy przeglądem zostały objęte postępowania wydziałów do spraw wojskowych prokuratury – mimo że jednym z członków zespołu audytowego od listopada 2024 roku jest płk Tomasz Mackiewicz – Dyrektor Departamentu do Spraw Wojskowych Prokuratury Krajowej. Może to prowadzić do pominięcia spraw kluczowych dla bezpieczeństwa państwa.

Jedną z nich jest sprawa istotnego kontrahenta polskiej armii, przedsiębiorcy z sektora obronnego **Michała Lubińskiego**, założyciela spółki Works 11. Jego prześladowanie przez prokuraturę – wynikające z faktu, że był postrzegany jako niewygodny konkurent dla państwowych przedsiębiorstw zbrojeniowych – doprowadziło do osłabienia zdolności obronnych polskiego wojska, w szczególności elitarniej jednostki GROM, której był kluczowym dostawcą, odpowiedzialnym także za integrację uzbrojenia, szkolenia z jego wykorzystania i utrzymanie. Będące następstwem śledztw przeciwko Michałowi Lubińskiemu wykluczenie Works 11 z procesu zamówień publicznych dla Wojska Polskiego i praktyczny paraliż logistyki GROM-u, powoduje, że reperkusje tej sprawy mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Postępowania przeciwko Lubińskiemu opierają się na wątpliwych zarzutach korupcyjnych, dotyczących m.in. przyznawania znajomym oficerom symbolicznych rabatów na zakup broni kolekcjonerskiej. W sprawie można stwierdzić nadużycie uprawnień przez ABW, Żandarmerię Wojskową i inne służby specjalne, które prowadziły nielegalną, wieloletnią inwigilację Lubińskiego także w innych krajach Unii Europejskiej.

d. Ograniczony zakres proceduralny i ramy czasowe audytu

Pomimo deklaracji Prokuratora Generalnego (w tym w odpowiedzi z lutego 2024 roku na apel o przeprowadzenie audytu i kolejnych wypowiedzi publicznych, także Prokuratora Krajowego), istnieje obawa, że rzeczywisty zakres audytu może być **obecnie ograniczony jedynie do spraw, które zostały już zamknięte do 31 grudnia 2023**. Takie stanowisko w odpowiedzi na pytanie ze strony mediów przedstawił pisemnie 15 stycznia 2025 roku rzecznik prasowy Prokuratury Krajowej Przemysław Nowak w odpowiedzi na pytanie prasowe. Wynikałoby z niego – po wielu

miesiącach od wydania zarządzenia Prokuratora Krajowego ustanawiającego zespół audytowy⁴² – że przeglądem mają być objęte tylko sprawy, które – **jednocześnie** – były prowadzone i zakończone do 31 grudnia 2023.

Powyższa wykładnia nie była jednak przedstawiona wcześniej opinii publicznej, a powszechna – i w opinii autorów niniejszego opracowania – zdroworozsądkowa interpretacja sformułowania „*sprawy prowadzone i zakończone w latach 2016-2023*” zawartego w zarządzeniu zakładała, że zakresem badania będą mogły zostać objęte wszystkie sprawy o tle politycznym prowadzone w czasach rządów PiS, zarówno te zamknięte, jak i kontynuowane po 31 grudnia 2023.

Jeśli stanowisko wyrażone przez rzecznika uznać za ostateczne, mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której liczne sprawy, znajdujące się na etapie postępowania przygotowawczego, nie byłyby obecnie poddane audytowi, mimo że obejmują one najbardziej kontrowersyjne śledztwa, wiążące się ze znacznymi uciążliwościami i problemami dla podejrzanych. Do takich spraw należą śledztwa wymierzone m.in. w Piotra Osieckiego, Rafała Paluszkiewicza czy Roberta Gmyrka. Status podejrzanego utrzymywany arbitralnie przez lata w istotny sposób ogranicza uprawnienia do obrony, czyniąc prokuratora – bez limitu czasowego, w obliczu cyklicznie, arbitralnie przedłużanych śledztw – jedynym, wieloletnim „gospodarzem” postępowania. Kontroli sądowej w takim wypadku poddawane są tylko niektóre, w praktyce rzadkie czynności procesowe (jak stosowanie środków zapobiegawczych).

Taka interpretacja wykluczałaby również – ze względu na niespełnienie sztucznych kryteriów formalnych – audyt spraw umorzonych (w tym uznanych za bezpodstawne tj. przy braku znamion czynu zabronionego) po 31 grudnia 2023 roku. Do takich spraw należą m.in. postępowania przeciwko byłemu prezesowi PKP SA Jakubowi Karnowskiemu czy aktywiście Fundacji Otwarty Dialog Bartoszowi Kramkowi, które pozostają obecnie nieuwzględnione – pomimo ich rażąco politycznego charakteru.

Tego rodzaju sztucznie przyjęte kryterium formalne stałoby w sprzeczności z komunikacją przedstawicieli kierownictwa prokuratury, społecznymi oczekiwaniami i obiektywną potrzebą przywrócenia sprawiedliwości i rehabilitacji ofiar działań upolitycznionej prokuratury, do czego konieczny jest przegląd dotyczących ich postępowań i towarzyszących im okoliczności. Zaznaczyć należy, że prokuratura nie odzyskała automatycznie niezależności 1 stycznia 2025 roku,

42 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-powolaniu-w-pk-zespolu-prokuratorow-do-zbadania-spraw-pozostajacych-w-zainteresowaniu-opinii-publicznej-ze-wzgledu-na-ich-przedmiot-oraz-charakter>

przeciwnie – boryka się z brakiem oczyszczenia (procesu weryfikacji) kadr do chwili obecnej. Samo powołanie nowego prokuratora krajowego było kilkumiesięcznym procesem, a wiele śledztw prowadzą do dzisiaj dotychczasowi referenci – prokuratorzy odpowiedzialni za ich polityczny charakter w czasach rządów PiS.

Również faktycznie dokonana selekcja spraw do audytu i uzasadnienie wygłoszone w trakcie prezentacji raportu w Prokuraturze Krajowej, wskazuje na skupienie się przede wszystkim na analizie spraw już zamkniętych, by pociągnąć do odpowiedzialności sprawców naruszeń przed upływem terminu przedawnienia. Jest to założenie niewątpliwie słuszne, nie może się jednak odbywać kosztem przywrócenia sprawiedliwości pokrzywdzonym działaniami prokuratury. Nie podano żadnego wyjaśnienia, dlaczego te dwa priorytety nie zasługują na równie istotną, równoległą uwagę.

Ponadto, w wywiadzie prasowym z listopada 2024 roku⁴³ Prokurator Generalny zaprzeczył swojej pierwotnej deklaracji, twierdząc, że postępowania, które znajdują się już na etapie sądowym, powinny zostać pozostawione sądom. Biorąc pod uwagę poważne i narastające w ubiegłych latach przeciążenie sądownictwa oraz problemy związane z tzw. neo-sędziami, oznaczałoby to w wielu przypadkach wieloletnie oczekiwanie na ostateczne i niepodważalne wyroki, co w praktyce uwikłałoby osoby poszkodowane przez działania prokuratury w niekończącą się walkę z systemem. Deklaracja ta została następnie podważona przez Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka w grudniowym wywiadzie dotyczącym procesu audytu (zob. punkt 2 c) poniżej). Ilustruje to jednak problem polegający na tym, że wypowiedzi publiczne, w tym dotyczące zapowiadanych działań, różnych osób z kierownictwa prokuratury, nie zawsze są konsekwentne i spójne – stwarzając przez to problemy w ich interpretacji i utrudniając osobom zainteresowanym oraz organizacjom społecznym monitorowanie działań prokuratury.

Jeśli przyjmiemy jednak, że z jednej strony zespół audytorski skupi się na sprawach zamkniętych w czasach PiS, a z drugiej niechętnie – jak sygnalizował Prokurator Generalny – będą podejmowane sprawy zakończone złożeniem aktów oskarżenia (wobec braku woli ich wycofywania), oznaczać to będzie preferencję dla spraw umorzonych przed końcem 2023 roku. W praktyce oznaczałoby to koncentrację w głównej mierze na sprawach związanych z zapewnianiem swego rodzaju parasola ochronnego osobom związanym z ówczesną władzą, wobec których postępowania nie były wszczynane – mimo zawiadomień, wagi potencjalnie

43 <https://www.forbes.pl/adam-bodnar-dla-forbesa-czasami-nagle-zatrzymanie-jest-niezbedne/wfwefm6>

stwierdzonych czynów zabronionych i stopnia ich uprawdopodobnienia – lub przedwcześnie umarzone. Przykładem może być w tym miejscu choćby głośna sprawa tzw. dwóch wież związana z liderem PiS Jarosławem Kaczyńskim.

Nie ulega najmniejszym wątpliwościom, że tymi sprawami należy się zająć w trybie pilnym, niemniej nie powinno odbywać się to kosztem postępowań represyjnych wymierzonych w szeroko rozumianych oponentów ówczesnej władzy, jej przypadkowych ofiar, sygnalistów i ludzi biznesu, których poddano szczególnej presji, a interes polityczny splatał się w ich wypadku z interesem majątkowym przedstawicieli obozu rządzącego.

e. Brak rozliczenia sprawców

Raport cząstkowy zdaje się zapewniać anonimowość prokuratorom, którzy inicjowali i prowadzili analizowane sprawy, pomimo jednoznacznych dowodów wskazujących na ich nadużycia. Brak podania ich nazwisk – mimo że nie podlegają one ochronie prawnej, a wielu z nich było wcześniej wymienianych w publikacjach organizacji społecznych oraz mediów – może świadczyć o **braku konsekwencji i determinacji w dążeniu do pełnej sprawiedliwości dla ich ofiar**.

Setki prokuratorów, którzy świadomie służyli interesom politycznym ówczesnej władzy politycznej, reprezentowanej intensywnie w kierownictwie prokuratury, w zamian za korzyści osobiste (finansowe, szybki awans zawodowy), były odpowiedzialne za systemowe niszczenie życia wielu osobom, z których najpewniej udało się dotąd zidentyfikować tylko niewielką część. W przeciwieństwie do analiz prowadzonych przez organizacje społeczne lub śledztw dziennikarskich, nadużycia ze strony prokuratorów, szczegółowo opisane w raporcie, zostały udokumentowane na podstawie pełnej wewnętrznej analizy akt spraw oraz korespondencji służbowej. Dowody te ujawniają m.in., w jaki sposób prokuratorzy konsultowali na każdym kroku swoje „niezależne” decyzje z przełożonymi, co może stanowić przestępstwo zgodnie z art. 231 Kodeksu karnego.

Według Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, ich nazwiska zostały pominięte w raporcie „*aby uniknąć ich stygmatyzacji*”.⁴⁴ Tymczasem ich ofiary nadal są napiętnowane politycznymi zarzutami i oskarżeniami, przy czym nawet w przypadku identyfikacji politycznych postępowań w raporcie prokuratury, w wielu wypadkach nazwiska osób pokrzywdzonych pozostają zanonimizowane lub całkowicie pominięte (zob. punkt e poniżej). **Zapewnienie anonimowości funkcjonariuszom publicznym, którzy nadużywali władzy, przy jednoczesnym niewystarczającym wysiłku na rzecz publicznej rehabilitacji ich ofiar, jest niezrozumiałe i sprzeczne z podstawowymi założeniami audytu.**

44 <https://www.facebook.com/watch/?v=1332294908126567>

Jak zauważyła prokurator Ewa Wrzosek:⁴⁵ „Prokurator wykonuje władzę publiczną w imieniu państwa. Bulwersuje mnie stwierdzenie, że nie możemy stygmatyzować tych osób. Po drugiej stronie mamy ofiary, pokrzywdzonych, którzy byli stygmatyzowani przez lata. Nazwiska składu sądzącego, protokolanta i prokuratora, który oskarżał w danej sprawie, są publicznie dostępne w internecie – to nie są informacje niejawne, to nie są informacje objęte ustawą o ochronie danych osobowych. Prokurator jest funkcjonariuszem państwa, nie jest anonimowy, nie zakłada kominiarki w pracy, żeby nikt go nie rozpoznał. Dlatego ten raport bezwzględnie powinien zawierać nazwiska.”

Brak publikacji nazwisk prokuratorów dopuszczających się nadużyć nie tylko chroni ich przed publicznym rozliczeniem, ale także zwiększa ryzyko, że nie zostaną oni pociągnięci do odpowiedzialności za swoje działania. Zespół audytowy nie zagwarantował, że wszyscy prokuratorzy podejrzewani o przestępcze nadużycie władzy zostaną postawieni w stan oskarżenia lub poniosą konsekwencje dyscyplinarne. Do tej pory, mimo wykrycia nieprawidłowości w 163 z 200 przeanalizowanych spraw, wniesiono jedynie 35 wniosków o pociągnięcie prokuratorów do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej, wszczęto 14 postępowań karnych oraz 4 postępowania dyscyplinarne. Bez publicznej listy nazwisk prokuratorów odpowiedzialnych za sprawy uznane za polityczne – w tym tych, których dotyczą ww. wnioski i postępowania – nie ma możliwości publicznej weryfikacji ich faktycznego rozliczenia.

f. Brak rehabilitacji ofiar

Nazwiska osób publicznych oraz osób szeroko znanych z powodu prześladowań, których doświadczyły – w tym przedsiębiorców i działaczy społecznych nękanym przez władze PiS – nie powinny być anonimizowane ani całkowicie pomijane w raporcie audytowym. Tym bardziej, że osoby te stawały się najczęściej obiektami publicznych ataków w czasach PiS. **Każdy, kogo reputacja została zrujnowana przez bezpodstawne działania prawne poprzedniego rządu – szczególnie osoby ukarane za sprzeciw wobec niego lub uznane za zagrożenie dla jego korupcyjnych interesów, przeciwko którym wystąpili – zasługuje na publiczne uznanie i rehabilitację.**

Do tej pory żadne działania prokuratury, w tym raport cząstkowy z audytu, nie oferują żadnych środków zaradczych i formuły zadośćuczynienia wobec dramatycznych konsekwencji, które nadal dotyczą ofiary, zwłaszcza przedsiębiorców

45 https://x.com/e_wrzosek/status/1880207565537337425

i menedżerów, którzy ponieśli obiektywnie największe, często niepowetowane straty. Osoby te wciąż borykają się z niszczącymi konsekwencjami, takimi jak poważne szkody reputacyjne, straty finansowe, problemy ze zgodnością regulacyjną (tzw. compliance) czy niekończące się powiązane batalie prawne także na gruncie cywilnym (w obronie dobrego imienia) i administracyjnym (w związku z wrogimi działaniami innych organów państwa takich jak KNF). W praktyce uniemożliwia im to odbudowę działalności gospodarczej lub podjęcie nowych przedsięwzięć w Polsce i Unii Europejskiej, co negatywnie wpływa na konkurencyjność oraz funkcjonowanie jednolitego rynku UE na długie lata.

5.2. Zalecenia dotyczące audytu, rehabilitacji i rozliczeń

a. Efektywność

Nie wydaje się, aby istniały jakiegokolwiek uzasadnione przyczyny dla tak późnego rozpoczęcia i powolnego tempa realizacji audytu. Przy średniej liczbie 1 miliona zawiadomień wpływających do prokuratury każdego roku, w ciągu 8 lat rządów Prawa i Sprawiedliwości wszczęto – lub zaniechano wszczęcia – około 8 milionów spraw. Nawet jeśli, mimo stopnia upolitycznienia prokuratury w tamtym okresie, tylko niewielka ich część mogła mieć podłoże polityczne, 600 spraw objętych audytem stanowi jedynie 0,0075% potencjalnych przypadków, w których mogły wystąpić nieprawidłowości.

Jednocześnie setki prokuratorów, w tym członkowie stowarzyszenia Lex Super Omnia, były już wcześniej powszechnie znane jako osoby niezależne od poprzedniego obozu władzy i mogły zostać natychmiast włączone – przynajmniej częściowo (w zależności od obciążenia pracą) – w proces audytu.

Jeśli zespół audytowy nie został wyposażony w niezbędne zasoby finansowe i kadrowe, kierownictwo prokuratury i/lub Ministerstwo Sprawiedliwości **powinny niezwłocznie przeznaczyć na ten cel odpowiednie środki**. Brak takiej decyzji świadczyłby o braku zaangażowania nowego rządu w przeprowadzenie rzetelnego i skutecznego audytu, zapewnienie sprawiedliwości ofiarom nadużyć oraz pociągnięcie winnych do odpowiedzialności. Kontynuowanie audytu w warunkach krytycznych braków zasobów – bez odpowiedniego budżetu i wystarczającej liczby personelu – sprowadziłoby ten proces do jedynie pozorowanego dążenia do sprawiedliwości, podważając jego wiarygodność jako rzeczywistego mechanizmu jej przywrócenia.

Zespół audytowy powinien zostać natychmiast rozszerzony o odpowiednie zasoby lub powinny zostać powołane równoległe zespoły audytowe, zgodnie z pierwotnymi deklaracjami Prokuratora Generalnego Bodnara, który zapowiadał plan „rozproszonej weryfikacji”.

b. Zakres horyzontalny

Nadużycia władzy i upolitycznienie prokuratury pod rządami Zbigniewa Ziobry były szeroko udokumentowane na wszystkich szczeblach i we wszystkich strukturach tej instytucji (co potwierdzają m.in. raporty stowarzyszeń Lex Super Omnia, Paragraf Państwo oraz Fundacji Otwarty Dialog).

Proces zbierania i selekcji spraw powinien zostać przeprowadzony w sposób w pełni transparentny i systemowy, a **liczba zaangażowanych prokuratorów powinna być wystarczająca do objęcia audytem wszystkich prokuratur na wszystkich szczeblach**, wszystkich departamentów Prokuratury Krajowej oraz wszystkich jednostek prokuratury (w tym do spraw wojskowych).

Podobnie, **wszystkie sprawy zgłoszone przez społeczeństwo obywatelskie i indywidualnych obywateli** powinny zostać przeanalizowane, a następnie wymienione w ostatecznym raporcie – nawet jeśli nie stwierdzono w nich nieprawidłowości (wraz z rzeczowym uzasadnieniem).

c. Zakres proceduralny i badane okoliczności

Analiza działań prokuratury pod rządami Zbigniewa Ziobry, które miały na celu zapewnienie ochrony prawnej przedstawicielom poprzedniego obozu władzy i ich współpracownikom, jest konieczna. Czymś innym jest jednak przeprowadzenie rzetelnej weryfikacji spraw osób niesłusznie podejrzanych lub oskarżonych na podstawie politycznie motywowanych decyzji. To właśnie przede wszystkim ten aspekt Prokurator Generalny A. Bodnar zobowiązał się przeanalizować w swojej deklaracji z lutego 2024 roku.

Nie istnieją żadne przeszkody prawne, które uniemożliwiałyby przegląd spraw na dowolnym etapie – od postępowań przygotowawczych, przez sprawy toczące się przed sądem, po te już umorzone. W przypadku spraw sądowych, jeśli w wyniku audytu okażą się one bezpodstawne, prokuratura ma możliwość wycofania aktu oskarżenia, zapewniając tym samym sprawiedliwość niesłusznie oskarżonym obywatelom oraz odciążając sądy, które mogłyby skupić się na rzeczywistych przypadkach wymagających rozstrzygnięcia.

„Weryfikacja dotychczasowego stanowiska oskarżyciela publicznego na etapie

postępowania sądowego” w sprawach, które po audycie okazały się bezpodstawne, została zapowiedziana przez Prokuratora Generalnego w jego publicznym liście do sygnatariuszy apelu. To podejście zostało następnie potwierdzone i powtórzone przez Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka w grudniowym wywiadzie dotyczącym procesu audytu. W rozmowie tej stwierdził on, że gdy okaże się, że „nie ma twardych dowodów i sprawa nigdy nie powinna była trafić do sądu”, prokuratorzy mogą „cofnąć akt oskarżenia za zgodą oskarżonego” i/lub „złożyć wniosek o uniewinnienie”.⁴⁶

Ponadto, prokuratura powinna uwzględniać nie tylko formalną poprawność audytowanych postępowań, lecz również ich szeroko rozumiane okoliczności. Pomocne w odpowiedzi na pytanie o polityczną motywację danej sprawy mogą być jej geneza, przewlekłość, zaangażowanie służb specjalnych, skala inwigilacji, przecieki do mediów, publiczne komentarze prokuratury i przedstawicieli służb oraz ich charakter, toczące się postępowania wskazujące na konflikty osób objętych ich działaniami ze strukturami państwa lub osobami związanymi z ówczesnym obozem władzy, finalna rzetelność, „jakość” i wiarygodność materiału dowodowego (w przypadku złożenia aktu oskarżenia) lub wieloletni brak gotowości prokuratora do konfrontacji przed sądem (w przypadku jego braku).

Szczególną uwagę należy także poświęcić postępowaniom karnym związanym z audytowanymi śledztwami o charakterze represyjnym, w których badane są przestępstwa urzędnicze (przekroczenie uprawnień, fabrykowanie dowodów etc.) na szkodę samych podejrzanych lub oskarżonych.

Według wiedzy autorów, takie postępowania toczą się m.in. w związku ze sprawami przedsiębiorców Cezarego Kucharskiego, Przemysława Krycha i Tomasza Misiaka. W tym kontekście uderza wskazanie sprawy C. Kucharskiego w raporcie cząstkowym z audytu wśród tych, w których nie stwierdzono nieprawidłowości, w zestawieniu nie tylko z faktem przyznania mu statusu pokrzywdzonego w związku z naruszeniami śledztwa przeciwko niemu, ale też wypowiedziami członków zespołu audytorskiego na łamach mediów, które wyprzedzały o kilka dni prezentację raportu:

„Co jednak spowodowało, że ta sprawa trafiła właśnie do zespołu prokurator Kwiatkowskiej? – Jej tempo, nieporównywalne z niemal żadnym innym śledztwem. Tempo, które wskazuje, że prokuratorzy mogli złamać prawo, by zadowolić swoich przełożonych, którym zależało na dobrych rela-

46 <https://wyborcza.pl/7,75398,31545902,prokurator-krajowy-dariusz-korneluk-zadne-rozliczenie-nie-zostanie.html>

cyjach z największym polskim sportowcem” – wytłumaczył tvn24.pl niewymieniony z nazwiska prokurator z Prokuratury Krajowej. „- Problem w tym, że stenogramy sporządzone przez jedną ze stron sporu prokuratorzy uznali za w pełni wiarygodne, jakby sporządzili je sami bądź (robili to – red.) niezależni eksperci. Tym samym także przyjęli jednostronną interpretację zawilego, wieloletniego sporu między agentem i piłkarzem”, kontynuował w wywiadzie prokurator.⁴⁷ Sprawa ta stawia niepokojące pytanie o rzetelność (w znaczeniu odpowiadającym angielskiemu rzeczownikowi “integrity”) procesu audytu, jak również ewentualne, skuteczne naciski z zewnątrz.⁴⁸

d. Ramy czasowe

Kwestia przedawnienia nie może zostać pominięta. Wiele spraw z pierwszych lat rządów PiS może być w tym kontekście problematyczne, co oznacza, że prokuratorzy, którzy nadużywali swojej władzy w interesie politycznych przełożonych, mogliby – z oczywistą szkodą dla interesu publicznego i samych pokrzywdzonych – nie zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Hipotetyczne rozwiązanie w tym zakresie może natomiast oferować przepis § 2. art. 231 Kodeksu karnego, wydłużający okres maksymalnej kary pozbawienia wolności, a tym samym wydłużający okres przedawnienia oraz art. 44 Konstytucji RP: Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Wszystkie sprawy, w których istnieją uzasadnione podstawy do podejrzeń, że były prowadzone w złej wierze, zawierały nieprawidłowości lub nadużycia władzy przez poprzednie władze, powinny być dopuszczone do audytu na równych zasadach.

Ponadto, nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby pozostawiać poza audytem sprawy zamknięte po 2023 roku. Oczywistym przykładem są politycznie motywowane sprawy, które zostały zgłoszone do audytu, ale zamknięto je dopiero po zmianie władzy – jak te dotyczące Jakuba Karnowskiego, Pawła Olechnowicza, Pawła Wojtunika (o domniemane wyłudzenie zwrotu VAT), Bartosza Kramka oraz wszystkie inne sprawy z czasów PiS zamknięte po 31 grudnia 2023 roku. **Wszystkie przypadki powinny zostać objęte audytem, a osoby, których sprawy umorzono – zrehabilitowane.**

47 <https://tvn24.pl/polska/200-sledztw-z-czasow-zbigniewa-ziobry-i-nieprawidlowosci-o-ktore-cho-dzi-znamy-pierwsze-szczegoly-st8244164>

48 https://sport.interia.pl/pilka-nozna/news-kucharski-o-sporze-z-lewandowskim-zyje-w-jakims-matriksie,nld,7900717#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=safari

e. Przejrzystość i rozliczalność

Postęp audytu, jako kwestia o wyjątkowym znaczeniu publicznym, musi być w pełni transparentny. Zespół audytowy powinien regularnie raportować o stanie prowadzonych prac, o liczbie i źródłach spraw przekazanych do przeglądu oraz publikować raporty cząstkowe. Wyznaczone ramy czasowe audytu, podobnie jak dedykowane do niego zasoby, powinny być odpowiednie do jego skali, a nie służyć za argument do arbitralnego ograniczenia ilości objętych nim spraw.

Jednocześnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, reprezentujące ofiary i obywateli, nie będą musiały obciążać Prokuratury Krajowej wnioskami o dostęp do informacji publicznej oraz apelami o przejrzystość, jeśli prokuratura sama przyjmie wyższe standardy jawności.

Być może warto rozważyć – z uwagi na wciąż napływające do organizacji społecznych sprawy o możliwym tle politycznym i te ujawniane przez media – uczynienie audytu procesem ciągłym, z okresowymi np. kwartalnymi terminami publikacji raportów obejmujących określoną liczbę śledztw (względnie kategorie śledztw lub śledztwa zgłoszone w okresie poprzedzającym).

Nazwiska prokuratorów, którzy inicjowali, prowadzili i nadzorowali śledztwa, w których stwierdzono nieprawidłowości, powinny być wyraźnie wskazane, wraz z publicznym wykazem podjętych działań dyscyplinarnych lub postępowań karnych wobec nich. Początkowo lista ta mogłaby zostać załączona do raportu audytowego, jednak docelowo powinna być opublikowana na stronie internetowej Prokuratury Krajowej i regularnie aktualizowana.

Poprawiona przejrzystość audytu przyczyni się do większej rozliczalności wobec społeczeństwa, co było jednym z kluczowych założeń nowej prokuratury – instytucji działającej dla obywateli i przed nimi odpowiedzialnej, a nie podporządkowanej klasie politycznej. Bardzo ważnym aspektem było w tym kontekście – będące także zdecydowanym postulatem społeczeństwa obywatelskiego – promowanie osobistej, także publicznej odpowiedzialności prokuratorów, w tym za prowadzone sprawy i podejmowane decyzje procesowe.

f. Środki zaradcze dla ofiar prześladowań w kontekście jednolitego rynku

Prokurator Generalny powinien przedstawić **kompleksową analizę odpowiedzialnym organom UE** dokumentującą systemowe i zakrojone na szeroką skalę nadużycia prawa dotyczącego przestępstw gospodarczych, w tym instrumentalne wykorzystanie przepisów AML/CFT. Analizy powinny doczekać się także nadużycia, polegające w szczególności na arbitralnych, skrajnie uznaniowych

decyzjach Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w czasach rządów PiS. Powinna ona uwzględniać relacje pomiędzy działaniami KNF i prokuratury.

Analiza ta powinna stanowić podstawę do dyskusji w instytucjach UE w kontekście wpływu na konkurencyjność europejskiej gospodarki i ochrony praw podstawowych. Mogłaby też zostać przedstawiona wśród państw członkowskich FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering; Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy) i innych instytucji ponadnarodowych w celu ustanowienia solidnych zabezpieczeń prawnych i proceduralnych w ramach globalnych regulacji AML/CFT.

W szczególności należy dążyć do zmiany unijnego rozporządzenia AML, aby wprowadzić mechanizmy ochrony przed jego nadużywaniem. Wynika to z powszechnie odnotowywanego zjawiska wykluczenia finansowego wiążącego się z kończeniem lub utrudnianiem relacji z klientami przez instytucje finansowe wskutek postawienia ich pod zarzutami karnymi. Dotyczy to nie tylko ich bezpośrednio, ale również związanych z nimi podmiotów (przedsiębiorstw i organizacji) oraz osób.

Wprowadzone powinny zostać:

- **Automatyczne mechanizmy przeglądu** na poziomie UE w przypadkach, gdy przepisy AML/CFT są wykorzystywane do celów politycznych, zwłaszcza przeciwko prywatnym przedsiębiorstwom konkurującym z państwowymi spółkami;
- **Obowiązkowa kontrola sądowa** w ciągu 48 godzin od podjęcia działań takich jak zamrożenie aktywów, zamknięcie rachunków bankowych czy wykluczenie z zamówień publicznych na podstawie działań prokuratury, służb specjalnych lub nadzoru finansowego;

Dodatkowo, **Prokurator Generalny** powinien zainicjować **konsultacje publiczne** w celu opracowania skutecznych **mechanizmów rehabilitacji oraz procedur przyspieszonego zniesienia restrykcji AML/CFT**, gdy zostanie wykryte polityczne nadużycie.

Proces ten powinien obejmować:

- **Ramowe mechanizmy odszkodowawcze** dla firm i osób poszkodowanych przez bezpodstawne egzekwowanie przepisów;
- **Automatyczne procedury rehabilitacji**, pozwalające na usunięcie firm i osób fizycznych z różnego rodzaju "czarnych list" wykorzystywanych przez instytucje finansowe, firmy rekrutacyjne etc.;

- **Przywrócenie dostępu do usług bankowych;**
- **Mechanizmy prawne** umożliwiające **cofnięcie przymusowych restrukturyzacji/nacjonalizacji** oraz działań prowadzących do zniszczenia lub przejęcia przedsiębiorstw w wyniku politycznie motywowanych postępowań karnych.

g. Dalsze działania

W każdej sprawie, w której stwierdzono nieprawidłowości, wpływy polityczne, brak podstaw prawnych lub inne nadużycie władzy, należy **zagwarantować konsekwencje prawne zarówno dla odpowiedzialnego prokuratora, jak i osób stojących za politycznymi naciskami.**

Jak zauważyła prokurator Ewa Wrzosek, jeśli z powodu powolnego tempa audytu oraz braku identyfikacji sprawców nie zostaną podjęte kroki dyscyplinarne i karne, raport audytowy pozostanie jedynie historycznym dokumentem bez realnych skutków.

Zasada ciągłości państwa i odpowiedzialności za bezprawne działania oznacza, że państwo jako byt prawny i polityczny trwa niezależnie od zmian władzy, a zatem odpowiada zarówno za przeszłe, jak i obecne działania. Jest to zgodne z międzynarodowymi standardami, m.in. zasadami odpowiedzialności państw za bezprawne działania, określonymi w 2001 roku przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ (ILC).

Zarówno obecny, jak i każdy przyszły rząd ponosi więc odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone obywatelom, a zatem, biorąc pod uwagę skalę nadużyć, **powinien zostać stworzony systemowy mechanizm rozliczalności (accountability), obejmujący zarówno publiczne przeprosiny ze strony władz, zadośćuczynienie i odszkodowania.** Jest to szczególnie istotne w przypadku osób, które w wyniku bezpodstawnych postępowań karnych straciły pracę, oszczędności, przedsiębiorstwa lub inny majątek. Jednocześnie, jeśli konkretny sprawca polityczny zostanie zidentyfikowany i uznany za winnego przez niezawisły sąd, powinien on partycypować w odpowiedzialności finansowej za wyrządzone szkody.

Ponadto audyt nie powinien służyć wyłącznie do podejmowania działań stricte prawno-karnych, ale – przede wszystkim dla wielu pokrzywdzonych – musi zapewnić ich pełną rehabilitację. Dla wielu właścicieli firm i przedsiębiorców – zwłaszcza tych, których działalność opiera się na zaufaniu partnerów i inwestorów – jest to niezbędny krok, aby mogli rozpocząć odbudowę swoich często zrujnowanych reputacji i biznesów.

Podobnie, kluczowe jest umożliwienie politykom oraz innym osobom publicznym ponownego rozpoczęcia lub kontynuowania ich karier. W związku z tym **wyniki audytu muszą zostać uzupełnione o systemową i terminową publikację oświadczeń rehabilitacyjnych**, tj. pełnych przeprosin ze strony organów państwowych wobec wszystkich osób, przeciwko którym prowadzone postępowania okazały się bezpodstawne.

W zakresie zmian legislacyjnych, ograniczających najbardziej inwazyjne nadużycia w kluczowa jest reforma instytucji tymczasowego aresztowania. Współczynnik akceptacji wniosków prokuratury o ich zastosowanie przez sądy oscyluje na poziomie 90-95%⁴⁹, będąc jednym z najwyższych w Europie i odpowiadając standardom krajów takich jak Rosja czy Kazachstan. Tym samym, kontrolę sądów można w tym zakresie uznać za iluzoryczną. Ze środka zapobiegawczego areszt stał się w praktyce formą kary, stosowanej szczególnie powszechnie i dotkliwie wobec przedsiębiorców. Jak wskazują organizacje pracodawców i sami przedsiębiorcy, jego stosowanie jest często kompletnie nieuzasadnione⁵⁰, biorąc pod uwagę to, że sprawy gospodarcze zazwyczaj opierają się na dokumentach i materiale dowodowym zasadniczo zgromadzonym już przez prokuraturę na etapie stawiania zarzutów, co powoduje, że możliwości mataczenia ze strony podejrzanych są istotnie ograniczone.

Konsekwencje stosowania aresztów są dla przedsiębiorców drastyczne, paraliżując prowadzone przez nich działalności gospodarcze, w nieodwracalny sposób niszcząc reputację, prowadząc do bankructwa i często niszcząc dorobek życia. Na mocy formalnych i nieformalnych wytycznych i instrukcji ze strony Zbigniewa Ziobry, wnioski o tymczasowe aresztowanie były kierowane dwukrotnie częściej niż w 2015 roku⁵¹, czemu służyło także ogólne zaostrzenie wymiaru sankcji za określone przestępstwa (kodeksowa przesłanka surowości grożącej kary). Na polecenie Ziobry wszczynano także postępowania dyscyplinarne wymierzone w prokuratorów i sędziów, którzy nie chcieli ich stosować.⁵²

Zdaniem autorów niniejszego opracowania stosowanie tymczasowego aresztowania powinno zostać w fundamentalny sposób ograniczone, docelowo na wzór państw nordyckich, do spraw w których istnieje podejrzenie popełnienia ciężkich przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu. Naprzeciw tym postulatом w poważny sposób wychodzi projekt ustawy nowelizującej przygotowany przez

49 <https://hfhr.pl/publikacje/raport-praktyka-stosowania-tymczasowego-aresztowania-2023>

50 <https://www.pb.pl/areszt-zabija-biznesy-1211437>

51 <https://oko.press/tymczasowo-aresztowanych-jest-niemal-dwa-razy-wiecej>

52 <https://www.rp.pl/prawnicy/art956121-sedzia-uchylil-areszty-zostal-odwolany-z-delegacji-w-niecala-godzinie>

Krakowski Instytut Prawa Karnego w sprawie “reformy środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania⁵³”.

Ponadto, wartym rozważenia postulatem, wychodzącym poza kwestie związane bezpośrednio z funkcjonowaniem prokuratury, jest usprawnienie prawa do ochrony dóbr osobistych względem istniejących przepisów. Wieloletnie często postępowania sądowe nie wychodzą naprzeciw współczesnym potrzebom, które są związane z wykorzystaniem nowych technologii i drastycznymi, szeroko rozumianymi konsekwencjami reputacyjnymi, wykraczającymi poza kwestie stricte wizerunkowe i przyczyniającymi się do opisanego wyżej wykluczenia finansowego i utrudnień w wielu sferach życia.

6. Wnioski

Choć nowy rząd podjął znaczące kroki w celu przywrócenia niezależności prokuratury, nadal pozostają istotne wyzwania. Jednym z nich są pozostające w strukturach prokuratury (często na tych samych stanowiskach kierowniczych), zdemoralizowani w czasach poprzedniej władzy prokuratorzy – inne stanowi urzędujący prezydent stanowiący czynnik blokujący zmiany legislacyjne.

Audyt spraw motywowanych politycznie stał się z czasem jednym z flagowych projektów nowego kierownictwa prokuratury. Jest jednak obciążony opóźnieniami i niejasnościami, nasuwającymi obawy, że może być przeprowadzany w oparciu o budzący wątpliwości, najprawdopodobniej niepełny zakres spraw. Ponadto, ukrywanie nazwisk prokuratorów dopuszczających się nadużyć oraz brak jasnych mechanizmów rehabilitacji osób pokrzywdzonych działaniami prokuratury, stanowią istotne braki.

Aby zapewnić rzetelną i skuteczną reformę, konieczne jest rozszerzenie i przyspieszenie procesu audytu, zapewniając objęcie przeglądem pełnego spektrum spraw z czasów PiS – niezależnie od ich aktualnego statusu – obejmującego wszystkie szczeble i struktury prokuratury.

Ponadto, biorąc pod uwagę możliwe zakłócenia funkcjonowania jednolitego rynku UE, kluczowa jest współpraca z instytucjami unijnymi w celu opracowania zabezpieczeń przed przyszłymi nadużyciami – począwszy od wzmocnienia narzędzi służących ochronie praworządności w krajach członkowskich. Powinno to obejmować także zmiany unijnego rozporządzenia AML oraz zapewnienie efektywnych

53 <https://kipk.pl/ekspertyzy/tymczasowe-aresztowanie-projekt-ustawy-nowelizujacej/>

mechanizmów kontroli sądowej decyzji administracyjnych wydawanych przez organy nadzoru finansowego w krajach członkowskich.

Uwzględniając aktualnie toczącą się debatę o konkurencyjności UE i szczególną rolę, jaką mają do odegrania w jej budowie przedsiębiorcy, przypadki nadużywania prokuratury do celów politycznych i wymuszeń korupcyjnych wymagają zdecydowanego przeciwdziałania.

Trudno też przecenić rolę jaką może odegrać współpraca prokuratury z organizacjami społecznymi stojącymi na straży praw człowieka i rządów prawa, które powinny stać się ważnym, realnym partnerem w procesie samego audytu, jak i budowy nowej, zorientowanej na obywatela, prokuratury.

"Justice delayed, is justice denied" – Sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości. Wymierzanie sprawiedliwości tylko wtedy ma sens gdy następuje w odpowiednim czasie. Po latach systemowego bezprawia w prokuraturze z lat 2016-2023 społeczeństwo obywatelskie oczekuje, że osoby odpowiedzialne za ten stan rzeczy poniosą odpowiedzialność a ofiarom politycznie motywowanych śledztw zostaną naprawione wyrządzone krzywdy.

12 stycznia 2025 r. minął rok, od chwili gdy na czele prokuratury stanął niezależny Prokurator Krajowy. Niestety zarówno w środowisku prokuratorskim jak wśród opinii publicznej dominuje poczucie, że czas ten nie został właściwie wykorzystany. Wymuszony publicznym apelem ODF audyt spraw, w których funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nadużyli przysługującej im władzy objął jedynie niewielki ich ułamek, a przy tym nie do końca wiadomo według jakich kryteriów śledztwa te zostały wytypowane.

Tymczasem nieuchronnie biegną terminy, po upływie których procedury karne uniemożliwią dyscyplinarne i karne rozliczenia przedstawicieli aparatu represji, co jeszcze bardziej potęguje niepokój czy te rozliczenia rzeczywiście nastąpią.

Z tych wszystkich względów w naszych działaniach musimy wykazać się ponad przeciętną determinacją i zaangażowaniem – bo nierozliczone zło wraca z podwójną siłą.

– **Prokurator Ewa Wrzosek**, Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia

Podczas długich, mrocznych ośmiu lat populistycznego autorytaryzmu w Polsce (2015-2023), prokuratura odegrała kluczową rolę w umacnianiu opresyjnego systemu. Wraz z instytucjami takimi jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy Krajowa Rada Sądownictwa, organy prokuratury stały się jednym z najbardziej toksycznych narzędzi reżimu: z jednej strony pełniły rolę „advokata mafii”, chroniąc elitę polityczną przed odpowiedzialnością za jej nadużycia; z drugiej strony były narzędziem prześladowań przeciwników grupy rządzącej.

Nic dziwnego, że instytucja ta stała się tak głęboko zabetonowana, że przetrwała nawet po wyborczej porażce PiS. Niniejszy niezwykle raport ukazuje niektóre z najbardziej rażących przejawów tej instytucjonalnej inercji. Fundacja Otwarty Dialog – jedna z najbardziej renomowanych i odważnych organizacji pozarządowych w Polsce – dokumentuje liczne porażki w rozliczaniu dawnych kadr prokuratury. W raporcie znajdują się konkretne nazwiska, fakty i sprawy. Wiele, zbyt wiele.

Da się w nim wyczuć niecierpliwość jego autorów, spowodowaną tym, co postrzegają jako powolność politycznych działań nowego, demokratycznego rządu w rozliczaniu pozostałości ancien régime – systemu, który został obalony w wyborach 15 października 2023 roku, ale nie odszedł całkowicie.

Polecam ten raport wszystkim, których niepokoi stan praworządności w erze post-populistycznej – nie tylko w Polsce.

– **Wojciech Sadurski**, Profesor Uniwersytetu Sydney i Uniwersytetu Warszawskiego, Członek Globalnej Komisji ds. Praworządności



OTWARTY DIALOG