UZASADNIENIE – projekt ustawy Prawo o ustroju Prokuratury

GENEZA, PODSTAWY I ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY

1. Uwagi wstępne

Prezentowany projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury stanowi całościową, nową regulację ustroju i zasad funkcjonowania Prokuratury, budowaną nie w drodze kolejnej nowelizacji dotychczas obowiązujących przepisów, lecz od podstaw, jako odpowiedź na wieloletnią – sięgającą okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – stagnację modelu ustrojowego tej instytucji oraz na doświadczenia płynące z funkcjonowania Prokuratury w ramach kolejnych, częściowych i niespójnych ze sobą reform ostatnich trzydziestu kilku lat. Projekt nie stanowi więc korekty ani uzupełnienia obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, ale w pełni autonomiczną propozycję ustrojową, opracowaną w oparciu o teoretyczną i praktyczną diagnozę stanu obecnego, analizę porównawczą rozwiązań funkcjonujących w innych systemach prawnych, jak również w oparciu o wypracowane na przestrzeni ostatnich dekad standardy międzynarodowe i europejskie dotyczące niezależności, organizacji i odpowiedzialności służb prokuratorskich.

Z uwagi na fundamentalny charakter proponowanych zmian oraz potrzebę przedstawienia adresatom projektu pełnego obrazu okoliczności, które zadecydowały o jego kształcie, niniejszy rozdział uzasadnienia, w odróżnieniu od pozostałych jego części, nie odnosi się do treści poszczególnych przepisów ani instytucji szczegółowych, lecz koncentruje się na przedstawieniu genezy projektu, jego historycznego i systemowego otoczenia prawnego, podstawowych celów i założeń całej regulacji oraz ogólnej struktury projektowanej ustawy. Szczegółowe uzasadnienie poszczególnych rozwiązań normatywnych zawarte zostało w dalszych rozdziałach niniejszego uzasadnienia, ułożonych – analogicznie do przyjętej w poprzednich pracach legislacyjnych dotyczących Prokuratury metodyki – według zagadnień problemowych, a nie wyłącznie kolejności artykułów projektu.

2. Historyczne uwarunkowania ustroju Prokuratury

Współczesny kształt polskiej Prokuratury pozostaje w istotnej mierze pochodną rozwiązań przyjętych jeszcze w okresie Polski Ludowej. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ukształtowały trójszczeblową strukturę organizacyjną Prokuratury (jednostki powiatowe, wojewódzkie oraz Prokuraturę Generalną), opartą na silnie scentralizowanym, hierarchicznym modelu podległości służbowej, w którym niezależność prokuratora w prowadzeniu poszczególnych spraw miała charakter marginalny wobec zasady jednolitości i jednoosobowego kierownictwa. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, uchwalona jeszcze w poprzednim ustroju politycznym, a następnie wielokrotnie nowelizowana już w warunkach demokratycznego państwa prawnego, przez dekady stanowiła podstawowy akt regulujący funkcjonowanie tej instytucji, mimo istotnej zmiany kontekstu ustrojowego, w jakim przyszło jej funkcjonować.

Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat struktura organizacyjna Prokuratury ulegała jedynie zmianom nazewniczym, nie zaś rzeczywistym przeobrażeniom funkcjonalnym. W 1994 r., wraz z utworzeniem sądów apelacyjnych, wprowadzono

dodatkowy, czwarty szczebel – prokuratury apelacyjne. W 1999 r. prokuratury wojewódzkie zastąpiono prokuraturami okręgowymi, a w 2016 r. prokuratury apelacyjne przemianowano na prokuratury regionalne. W obu ostatnich przypadkach zmiana miała charakter w istocie kosmetyczny i nie wiązała się z modyfikacją zakresu zadań ani organizacji pracy tych jednostek, natomiast zmiana z 2016 r. służyła przede wszystkim wymianie kadry kierowniczej. Zasadnicza, czteroszczeblowa struktura Prokuratury – ukształtowana pierwotnie z przyczyn ustrojowo odmiennych od dzisiejszych realiów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – pozostaje więc w istocie niezmieniona od trzydziestu lat, mimo że racjonalność jej utrzymywania od dawna budzi zasadnicze wątpliwości.

Istotnym punktem zwrotnym w powojennej historii ustroju Prokuratury było uchwalenie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, która doprowadziła do rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz powołania Prokuratora Generalnego jako organu odrębnego od Rady Ministrów. Reforma ta, stanowiąca wyraz dążenia do depolityzacji Prokuratury, wpisała się w wieloletnią dyskusję środowiskową i naukową na temat właściwego umiejscowienia tej instytucji w strukturze organów władzy publicznej.

Kierunek ten uległ jednak zasadniczemu odwróceniu wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, która przywróciła unię personalną stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Choć formalnie ustawa ta wprowadziła nowy akt prawny w miejsce wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 1985 r., w istocie nie wniosła nowej jakości ustrojowej – ponowne połączenie funkcji politycznej i funkcji szefa Prokuratury poddane zostało krytycznej ocenie zarówno w piśmiennictwie krajowym, jak i w opinii Komisji Weneckiej dotyczącej ustawy – Prawo o prokuraturze, przyjętej na posiedzeniu w dniach 8–9 grudnia 2017 r., w której krytycznie odniesiono się do prób upolitycznienia funkcji Prokuratora Generalnego. Unia personalna obu stanowisk zniweczyła dążenia do stworzenia z Prokuratury organu w pełni niezależnego od władzy politycznej, co pozostawało w sprzeczności ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi funkcjonowania służb prokuratorskich, omówionymi szerzej w punkcie 4 niniejszego rozdziału.

Do dziś więc Prokuratura funkcjonuje w oparciu o zasady organizacyjne ukształtowane w swej istocie jeszcze na gruncie ustawy z 1985 r., zaś kolejne nowelizacje – w tym zmiany z 2016 r. oraz z lat następnych – nie doprowadziły do przebudowy tej instytucji odpowiadającej współczesnym wyzwaniom i standardom demokratycznego państwa prawnego. Zmiana ta stała się szczególnie paląca w związku z uchwaleniem w grudniu 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej m.in. instytucję rzecznika dyscyplinarnego ad hoc, a także w związku z szeregiem innych zmian osłabiających gwarancje niezależności prokuratorów podejmowane w ramach tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości po 2015 r. Konieczność przebudowy ustroju Prokuratury, sygnalizowana od lat w piśmiennictwie prawniczym, stała się w tych warunkach jednym z kluczowych elementów szerszego programu przywracania praworządności w Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Geneza projektu i tryb prac legislacyjnych

Prace nad projektem ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury wpisują się w szerszy plan naprawy wymiaru sprawiedliwości, przedstawiony w lutym 2024 r. Komisji Europejskiej przez Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara. Obok ustaw rozwiązujących

problem tzw. neosędziów, ustaw dotyczących Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, a także tzw. ustawy antykagańcowej, Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało wówczas konieczność wprowadzenia istotnych zmian w funkcjonowaniu Prokuratury, dzieląc prace reformatorskie na dwa etapy. Pierwszy z nich obejmował możliwie szybkie rozdzielenie stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości (tzw. ustawa separacyjna, procedowana jako projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, nr UD-95), drugi natomiast – przedłużoną w czasie, całościową ustawę o nowym ustroju Prokuratury, której przygotowanie – z uwagi na kompleksowy charakter niezbędnych zmian – wymagało odpowiednio dłuższego czasu.

Podstawą instytucjonalną prac nad projektem stała się Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. poz. 350). W ramach Komisji Kodyfikacyjnej, w dniu 29 października 2024 r. utworzono zespół problemowy do spraw Prokuratury, któremu powierzono opracowanie projektu ustawy regulującej ustrój Prokuratury. Prace zespołu problemowego, prowadzone przy uwzględnieniu zarówno teoretycznej, jak i praktycznej diagnozy stanu obecnego oraz historycznych już ustaw dotyczących ustroju Prokuratury, opierały się na modelu otwartej debaty, uwzględniającej głosy środowiska prokuratorskiego oraz przedstawicieli nauki prawa.

Istotnym elementem procesu legislacyjnego było wykorzystanie dorobku środowiska prawniczego, w tym w szczególności projektu ustawy opracowanego przez Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, opublikowanego w opracowaniu zbiorowym „Rządy Prawa Wszystkich Sprawa. Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości" (Warszawa 2024), a także monografii autorstwa Michała Gabriel-Węglowskiego i Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej pt. „Na straży prawa. Nowy model Prokuratury" (Warszawa 2023). Żadne z tych opracowań nie stanowiło bezpośredniej podstawy projektowanych przepisów, jednakże były one istotnym źródłem inspiracji dla członków zespołu problemowego, podobnie jak dorobek doktryny prawa karnego procesowego oraz prawa porównawczego, dotyczący modeli usytuowania prokuratury w strukturze organów władzy publicznej.

Otwarta formuła prac nad projektem znalazła wyraz w organizacji konferencji naukowej „Przywracanie praworządności w polskiej Prokuraturze", która odbyła się w dniach 20–21 marca 2025 r., a której celem było poddanie założeń projektu szerokiej debacie środowiskowej i naukowej, z udziałem prokuratorek i prokuratorów różnych szczebli, przedstawicieli nauki prawa oraz innych zainteresowanych środowisk. Prace nad ostatecznym kształtem projektu uwzględniały wyniki tej debaty, jak również dalsze zmiany wprowadzane w toku prac zespołu problemowego w kolejnych miesiącach 2025 i 2026 r. Przyjęta metoda prac – oparta na możliwie szerokim konsensusie budowanym wewnątrz Komisji Kodyfikacyjnej oraz dialogu ze środowiskiem prokuratorskim – wynikała z przekonania, że trwałość i skuteczność tak fundamentalnej reformy ustrojowej wymaga nie tylko poprawności legislacyjnej i teoretycznej projektowanych rozwiązań, lecz również ich akceptacji przez osoby, które w oparciu o nowe przepisy będą funkcjonować zawodowo.

Z uwagi na ścisły związek zagadnień ustrojowych z rolą prokuratora na gruncie postępowania karnego, prace nad projektem od początku prowadzone były w koordynacji z pracami równolegle toczącymi się w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, w

szczególności w zakresie dotyczącym instytucji nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym, przedłużania okresu postępowania przygotowawczego oraz systemu środków zaskarżenia decyzji prokuratorskich. Z tego też powodu w zespole ds. ustroju Prokuratury w ramach Komisji, w którym opracowywano projekt, znaleźli się członkowie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Powodzenie reformy ustrojowej Prokuratury pozostaje bowiem w ścisłej zależności od kierunku zmian przyjmowanych równolegle na gruncie Kodeksu postępowania karnego, zaś efektywna współpraca obu komisji kodyfikacyjnych stanowi warunek konieczny spójnego wdrożenia całości reformy.

4. Otoczenie prawne i standardy międzynarodowe

Projektowana ustawa powstaje w ścisłym nawiązaniu do standardów międzynarodowych i europejskich wypracowanych na przestrzeni ostatnich trzech dekad w odniesieniu do niezależności, organizacji i odpowiedzialności służb prokuratorskich w państwach demokratycznych. Instytucje międzynarodowe konsekwentnie od lat 90. XX wieku podkreślają, że niezależność prokuratury – zarówno w wymiarze zewnętrznym (od innych władz), jak i wewnętrznym (prokuratora w ramach struktury hierarchicznej) – stanowi niezbędny element praworządności, a nie przywilej środowiska prokuratorskiego.

Punktem odniesienia dla projektowanej regulacji pozostaje w pierwszej kolejności zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy R(2000)19 z dnia 6 października 2000 r. w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, formułujące podstawowe standardy dotyczące gwarancji niezależności prokuratora oraz zasad organizacji wewnętrznej prokuratury, w tym wymogu transparentności i pisemnej formy poleceń służbowych. Istotne znaczenie ma również przyjęty przez Europejską Komisję na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) raport na temat europejskich standardów dotyczących niezależności systemu sądownictwa – część II dotycząca prokuratury (CDL-AD(2010)040) z dnia 3 stycznia 2011 r., a także sporządzona przez tę Komisję opinia w sprawie ustawy – Prawo o prokuraturze z dnia 8–9 grudnia 2017 r. oraz późniejsza opinia o projekcie nowelizacji ustawy o prokuraturze (CDL-AD(2024)034) z października 2024 r., w których Komisja Wenecka odnosiła się krytycznie do rozwiązań osłabiających niezależność instytucjonalną i funkcjonalną Prokuratury w Polsce.

Podstawowe znaczenie dla kształtu projektowanych rozwiązań mają również dokumenty przyjęte przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE), działającą przy Radzie Europy, w szczególności opinia nr 9 (2014) w sprawie europejskich norm i zasad dotyczących prokuratorów, znana jako Karta Rzymska, przyjęta 17 grudnia 2014 r., opinia nr 13 (2018) o niezależności, odpowiedzialności i etyce prokuratorów oraz opinia nr 19 (2024) w sprawie zarządzania służbami prokuratorskimi w celu zapewnienia ich niezależności i bezstronności. Uzupełnieniem tego dorobku pozostaje wspólna opinia Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów (CCJE) oraz Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów (CCPE) z dnia 8 grudnia 2009 r., znana jako Deklaracja z Bordeaux, dotycząca relacji między sędziami a prokuratorami w demokratycznym państwie prawnym, jak również przyjęte jeszcze w 1999 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów Standardy dotyczące odpowiedzialności zawodowej oraz Deklaracja podstawowych praw i obowiązków prokuratorów.

Dokumenty te, choć nie mają charakteru prawnie wiążącego, formułują spójny zestaw standardów, wskazujących w szczególności na potrzebę: apolitycznego trybu powoływania i odwoływania szefa prokuratury krajowej; ograniczenia dyskrecjonalnego

wpływu władzy wykonawczej na obsadę stanowisk prokuratorskich oraz na bieżącą pracę prokuratury; zapewnienia prokuratorowi swobody w podejmowaniu decyzji procesowych w prowadzonych przez niego sprawach, chronionej przed bezprawnymi naciskami, w tym presją polityczną; transparentnego i opartego na obiektywnych kryteriach przydziału spraw prokuratorom, uwzględniającego ich kompetencje, specjalizację i równomierne obciążenie pracą; wyjątkowego charakteru odbierania sprawy prokuratorowi, wymagającego uzasadnionej decyzji na piśmie; a także zapewnienia gwarancji proceduralnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów, w tym prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd. Jednocześnie standardy te wyraźnie odróżniają niezależność prokuratora od niezawisłości sędziowskiej, dopuszczając ograniczenia wynikające z hierarchicznej struktury prokuratury, pod warunkiem że działania przełożonych pozostają transparentne, oparte na jasnych i jawnych procedurach oraz ściśle zgodne z literą prawa.

Odrębny wymiar otoczenia prawnego projektowanej ustawy stanowi prawo Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, które nakłada na państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy obowiązek zapewnienia właściwej współpracy krajowych organów ścigania z Prokuraturą Europejską oraz odpowiedniego umocowania prokuratorów europejskich i delegowanych prokuratorów europejskich w krajowym porządku prawnym. Projektowana ustawa uwzględnia tę współzależność, przewidując odrębną regulację poświęconą relacjom Prokuratury z Prokuraturą Europejską.

Wreszcie, konstytucyjnym punktem odniesienia dla projektowanej regulacji pozostają art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuujące zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej. Mając na względzie fakt, że Konstytucja RP nie zalicza Prokuratury do organów ochrony prawa w rozumieniu Rozdziału IX, a jednocześnie nie przewiduje jej konstytucjonalizacji, projektowana ustawa – podobnie jak akty ją poprzedzające – opiera pozycję ustrojową Prokuratury na regulacji ustawowej, dążąc jednak do maksymalnego wzmocnienia gwarancji jej niezależności instytucjonalnej i funkcjonalnej w granicach dopuszczalnych na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

5. Potrzeba uchwalenia nowej, całościowej ustawy

Decyzja o przygotowaniu w pełni nowego aktu prawnego, regulującego ustrój Prokuratury od podstaw, a nie kolejnej nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, wynika z kilku niezależnych od siebie przesłanek. Po pierwsze, jak wskazano w punkcie 2 niniejszego rozdziału, obowiązująca ustawa – mimo formalnej odrębności od uchylonej ustawy z 1985 r. – w istocie nie wprowadziła nowego modelu ustrojowego Prokuratury, a przywrócenie unii personalnej stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego doprowadziło do oddalenia się polskiego modelu ustrojowego prokuratury od standardów międzynarodowych, o których mowa w punkcie 4. Punktowa nowelizacja tej ustawy nie byłaby w stanie usunąć wskazanego mankamentu w sposób odpowiadający współczesnym wymogom niezależności instytucjonalnej Prokuratury.

Po drugie, zakres zmian, jakie projektodawcy uznają za niezbędne – obejmujący łącznie: sposób powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, model niezależności wewnętrznej prokuratora, liczbę szczebli organizacyjnych Prokuratury,

koncepcję statusu prawnego prokuratora oraz całościowy model odpowiedzialności zawodowej – ma charakter systemowy i wzajemnie powiązany. Poszczególne elementy reformy nie mogą być wprowadzane w oderwaniu od siebie, gdyż – jak podkreślono w dalszych rozdziałach niniejszego uzasadnienia – spłaszczenie struktury organizacyjnej Prokuratury pozostaje w bezpośrednim związku z modelem nadzoru służbowego, ten zaś powiązany jest z koncepcją jednolitego statusu prokuratora oraz z nowym modelem odpowiedzialności zawodowej. Wprowadzanie tak obszernego i wewnętrznie spójnego zestawu zmian w drodze kolejnej, rozbudowanej nowelizacji pogłębiłoby jedynie niespójność i nieczytelność obowiązującej ustawy, powielając problem, który towarzyszył wielokrotnie nowelizowanej ustawie z 1985 r.

Po trzecie wreszcie, projektodawcy stoją na stanowisku, że przebudowa ustroju instytucji, która od ponad trzydziestu pięciu lat funkcjonuje w istocie w niezmienionych ramach organizacyjnych, wymaga nie tylko technicznej korekty przepisów, lecz przede wszystkim nowego spojrzenia na miejsce i rolę Prokuratury w systemie organów władzy publicznej demokratycznego państwa prawnego. Otwarcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości drogi do stworzenia nowego modelu funkcjonowania i organizacji Prokuratury oraz do przywrócenia praworządności w oparciu o zapewnienie jej niezależności stwarza wyjątkową, niepowtarzalną od dekad sposobność do budowania tej ustawy właściwie od podstaw – z pełnym poszanowaniem dorobku dotychczasowych regulacji tam, gdzie pozostaje on wartościowy, lecz bez skrępowania koniecznością zachowania ciągłości z rozwiązaniami, które w praktyce nie zdały egzaminu.

6. Podstawowe cele i założenia projektu ustawy

Do podstawowych celów projektowanej ustawy należą:

- ustanowienie Prokuratury jako w pełni niezależnej od władzy wykonawczej instytucji państwowej, dysponującej autonomią budżetową, poprzez trwałą separację funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzenie apolitycznego, transparentnego trybu powoływania Prokuratora Generalnego przez Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Krajowej Rady Prokuratury;
- wzmocnienie niezależności wewnętrznej prokuratora w prowadzeniu przydzielonych mu spraw, w szczególności poprzez zapewnienie stabilności referatu prokuratorskiego, obiektywny i jawny system przydziału spraw, istotne ograniczenie przesłanek odebrania sprawy prokuratorowi referentowi oraz zniesienie dotychczasowego modelu nadzoru zewnętrznego sprawowanego przez prokuratorów jednostek wyższego szczebla nad postępowaniami prowadzonymi przez prokuratorów jednostek niższego szczebla;
- uproszczenie struktury organizacyjnej Prokuratury poprzez wprowadzenie modelu trójszczeblowego (Prokuratura Generalna, prokuratury okręgowe, prokuratury rejonowe), likwidację szczebla prokuratur regionalnych oraz ukierunkowanie na racjonalizację liczby i wielkości prokuratur okręgowych i rejonowych, przy zachowaniu dotychczasowego zakresu terytorialnej dostępności Prokuratury dla obywateli;
- wprowadzenie koncepcji jednolitego statusu prokuratora, opartej na oderwaniu aktu mianowania na stanowisko prokuratora (wotum) od decyzji o miejscu pełnienia służby, a także na uniezależnieniu stawek wynagrodzenia zasadniczego od szczebla organizacyjnego, w którym prokurator wykonuje obowiązki, na rzecz kryterium stażu pracy oraz charakteru wykonywanych zadań;

- zbudowanie nowego, spójnego modelu odpowiedzialności zawodowej prokuratorów, obejmującego wyraźnie rozgraniczone reżimy odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i karnej, oparte na gwarancjach niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego oraz na jasno określonych, przewidywalnych przesłankach poszczególnych rodzajów odpowiedzialności;
- zapewnienie właściwego umocowania i skutecznej współpracy Prokuratury z Prokuraturą Europejską, stosownie do zobowiązań wynikających z uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej we wzmocnionej współpracy w tym zakresie;
- stworzenie warunków ustawowych sprzyjających racjonalizacji organizacji pracy oraz zarządzania kadrami w jednostkach organizacyjnych Prokuratury, w tym w zakresie zasad naboru, awansu, delegowania oraz oceny okresowej prokuratorów.

Wskazane cele pozostają ze sobą w ścisłym, funkcjonalnym związku i żaden z nich nie może zostać w pełni zrealizowany w oderwaniu od pozostałych. Niezależność zewnętrzna Prokuratury, rozumiana jako jej wyłączenie ze sfery wpływu władzy wykonawczej, byłaby rozwiązaniem niepełnym bez jednoczesnego wzmocnienia niezależności wewnętrznej prokuratora w prowadzeniu przydzielonych mu spraw. Z kolei zniesienie nadzoru zewnętrznego oraz spłaszczenie struktury organizacyjnej Prokuratury wymaga równoległego wprowadzenia jednolitego statusu prokuratora, tak aby miejsce pełnienia służby przestało być czynnikiem różnicującym pozycję zawodową i materialną prokuratorów wykonujących w istocie tożsame zadania. Wreszcie ograniczenie tradycyjnych mechanizmów kontroli hierarchicznej musi znaleźć przeciwwagę w nowym, przejrzystym i gwarancyjnym modelu odpowiedzialności zawodowej, zapewniającym rozliczalność prokuratorów za podejmowane decyzje przy jednoczesnym poszanowaniu ich niezależności merytorycznej.

7. Ogólna struktura projektowanej ustawy

Projektowana ustawa – Prawo o ustroju Prokuratury podzielona została na dziewięć działów, których układ odzwierciedla przyjętą przez projektodawców systematykę zagadnień ustrojowych, organizacyjnych, kadrowych i odpowiedzialnościowych. Poniższe zestawienie ma charakter wyłącznie orientacyjny i porządkujący – szczegółowe uzasadnienie rozwiązań przyjętych w poszczególnych działach i rozdziałach ustawy przedstawione zostało w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Dział I ustawy zawiera przepisy ogólne, definiujące Prokuraturę, jej zadania oraz podstawowe pojęcia ustawowe, a następnie – w kolejnych rozdziałach – podstawowe zasady ustrojowe Prokuratury oraz zasady niezależności wewnętrznej prokuratora w prowadzeniu przydzielonych mu spraw.

Dział II poświęcony został organizacji Prokuratury, w tym pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego oraz organizacji Prokuratury Generalnej, prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych, a także pozycji szefów poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Dział III reguluje organy kolegialne Prokuratury, w tym Krajową Radę Prokuratury oraz organy kolegialne funkcjonujące na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej.

Dział IV dotyczy kadry Prokuratury, obejmując odrębnie unormowany status prokuratorów, młodszych prokuratorów, aplikantów prokuratorskich, asystentów

prokuratorskich, dyrektora do spraw finansów i administracji oraz urzędników Prokuratury.

Dział V zawiera całościowy model odpowiedzialności zawodowej prokuratorów, obejmujący odpowiedzialność służbową, zasady i organy odpowiedzialności dyscyplinarnej, przebieg postępowania dyscyplinarnego, instytucję zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych wraz z obniżeniem wynagrodzenia, a także immunitet prokuratorski.

Dział VI reguluje działalność Prokuratury w ujęciu funkcjonalnym, w tym zasady ogólne wykonywania zadań, szczególne kompetencje i formy ich realizacji, audyt, inspekcję i lustrację, politykę informacyjną, współpracę z innymi podmiotami, rozpatrywanie skarg i wniosków, przetwarzanie danych osobowych oraz funkcjonowanie Prokuratury w stanach nadzwyczajnych.

Dział VII poświęcony jest relacjom Prokuratury z Prokuraturą Europejską.

Dział VIII reguluje zasady finansowania działalności Prokuratury, w tym jej autonomię budżetową.

Dział IX zawiera przepis końcowy.

Przyjęty układ ustawy, w porównaniu z dotychczas obowiązującą ustawą – Prawo o prokuraturze, wprowadza wyraźniejsze rozdzielenie zagadnień ustrojowych (niezależność, organizacja, organy kolegialne) od zagadnień kadrowych i odpowiedzialnościowych, co – w ocenie projektodawców – lepiej odpowiada systemowemu charakterowi reformy oraz ułatwia odczytanie wzajemnych powiązań między poszczególnymi grupami przepisów.

8. Uwagi końcowe

Projektodawcy mają pełną świadomość, że przedstawiona propozycja stanowi rozwiązanie o charakterze systemowym i w wielu punktach nowatorskim wobec dotychczasowej tradycji ustrojowej polskiej Prokuratury. Prace nad ostatecznym kształtem poszczególnych instytucji – w tym w szczególności nad przepisami wprowadzającymi oraz przejściowymi regulującymi wdrożenie nowej struktury organizacyjnej oraz nowego statusu prokuratorskiego – będą kontynuowane, także w ramach dalszych konsultacji wewnątrz Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury oraz z udziałem środowiska prokuratorskiego. Projektodawcy pozostają przy tym świadomi doświadczeń płynących z wdrażania wcześniejszych reform wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności reformy Kodeksu postępowania karnego z 2015 r., której wejście w życie spotkało się ze znacznym oporem środowiska zawodowego, co w istotnym stopniu przyczyniło się do niepowodzenia tamtej reformy. Z tego względu tworzenie niniejszej ustawy oraz jej wdrażanie w życie powinno zakładać dalsze prowadzenie dialogu ze środowiskiem prokuratorskim, którego głos projektodawcy uznają za nieodzowny warunek trwałości i skuteczności projektowanej reformy.

DZIAŁ I – PRZEPISY OGÓLNE

Rozdział 1. Zagadnienia ogólne

Rozdział 1 Działu I projektu, zatytułowany „Zagadnienia ogólne”, otwiera ustawę i pełni w jej strukturze funkcję definicyjną oraz programową zarazem. Zawarte w nim przepisy nie ustanawiają samodzielnie mechanizmów gwarancyjnych, które zostały

rozwinięte dopiero w rozdziałach 2 i 3 Działu I, poświęconych odpowiednio zasadom ustroju Prokuratury oraz niezależności wewnętrznej prokuratora, niemniej ich znaczenie normatywne jest doniosłe. Art. 1–5 określają bowiem istotę Prokuratury jako instytucji państwowej, jej skład podmiotowy i strukturę jednostek organizacyjnych, podstawowy katalog zadań, miejsce Prokuratury we współpracy międzynarodowej i europejskiej, a wreszcie (w art. 5) słowniczek pojęć, którymi posługuje się dalsza część ustawy. To właśnie przez pryzmat tych przepisów należy odczytywać pozostałe jednostki redakcyjne projektu.

Systemowe umiejscowienie Rozdziału 1 przed rozdziałami poświęconymi zasadom ustrojowym i niezależności wewnętrznej nie jest przypadkowe. Projekt przyjmuje kolejność, w której w pierwszej kolejności definiuje się instytucję, jej skład i zadania, następnie – w Rozdziale 2 – formułuje zasady ustrojowe warunkujące sposób jej funkcjonowania, a wreszcie – w Rozdziale 3 – rozwija gwarancje niezależności prokuratora w prowadzeniu przydzielonych mu spraw. Taki układ pozwala czytelnikowi projektu zapoznać się najpierw z tym, czym jest Prokuratura i jakie realizuje zadania, zanim sięgnie do przepisów określających sposób ich wykonywania.

Warto przy tym zwrócić uwagę na samą nazwę projektowanej ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury – odmienną od tytułu obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze oraz uchylonej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. Dodanie w tytule projektu słowa „ustrój" nie ma charakteru wyłącznie stylistycznego, lecz odzwierciedla przyjęte przez projektodawców założenie, że przedmiotem regulacji jest przede wszystkim ustrojowy kształt tej instytucji – jej niezależność, struktura organizacyjna i wewnętrzny podział kompetencji – a nie jedynie zbiór przepisów proceduralnych i organizacyjnych dotyczących prokuratorów jako funkcjonariuszy publicznych. Konsekwencją tego założenia jest już sam kształt art. 1 § 1 projektu, o czym mowa niżej.

Projektowany art. 1 § 1 stanowi, że Prokuratura jest niezależną instytucją państwową. Przepis ten ma charakter definicyjny, lecz jednocześnie programowy – w pierwszej jednostce redakcyjnej całej ustawy przesądza, że cechą konstytutywną Prokuratury, definiującą tę instytucję jeszcze przed wskazaniem jej zadań, jest jej niezależność. Rozwiązanie to stanowi istotną zmianę w stosunku do dotychczasowej tradycji legislacyjnej. Zarówno ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, jak i ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, otwierały swoją regulację od określenia Prokuratury poprzez pryzmat jej zadań – stania na straży praworządności i ścigania przestępstw – nie czyniąc przy tym niezależności elementem definicyjnym instytucji w pierwszym przepisie ustawy. Projektowane przesunięcie akcentu odpowiada podstawowemu celowi całej reformy, jakim jest ustanowienie Prokuratury jako w pełni niezależnej od władzy wykonawczej instytucji państwowej, o czym była już mowa w rozdziale I niniejszego uzasadnienia. Treść art. 1 § 1 znajduje rozwinięcie w art. 6 projektu, otwierającym Rozdział 2 Działu I, który określa niezależność Prokuratury i prokuratorów od innych organów i instytucji władzy publicznej oraz poddaje czynności prokuratora kontroli sądowej w przypadkach wskazanych w ustawie.

Art. 1 § 2 określa zadania Prokuratury w sposób czynnościowy, wskazując, że stoi ona na straży praworządności, a w szczególności podejmuje działania na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Formuła ta nawiązuje do rozwiązania przyjętego już we wcześniejszych ustawach, gdzie zrezygnowano z określania Prokuratury jako „organu ochrony prawnej" z

uwagi na trudności interpretacyjne wynikające z posłużenia się przez ustrojodawcę w Rozdziale IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odrębnym pojęciem „organów ochrony prawa", do których Konstytucja nie zalicza Prokuratury. Jednocześnie ustawa odchodzi od podkreślania roli Prokuratury jako organu powołanego do „czuwania nad ściganiem przestępstw" wskazując tym samym, że ta rola jest jedynie jedną z wielu pełnionych przez prokuratorów, a w szczególności nie ma charakteru dominującego nad podejmowaniem decyzji o oskarżeniu i popieraniu oskarżenia przed sądem. Projekt kontynuuje zatem przyjęte już wcześniej podejście czynnościowe, uznając je za rozwiązanie sprawdzone i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych, jednocześnie akcentując działanie na rzecz wymiaru sprawiedliwości jako głównego obszaru działań Prokuratury, co koresponduje z katalogiem zadań szczegółowo określonym w art. 3 projektu.

Art. 1 § 3, przyznający Prokuraturze autonomię budżetową, stanowi jedno z istotniejszych novum projektowanej ustawy w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. W obowiązującym stanie prawnym budżet Prokuratury pozostaje częścią budżetu państwa w gestii Ministra Sprawiedliwości, co – w warunkach unii personalnej stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – prowadzi do sytuacji, w której organ polityczny dysponuje instrumentem finansowym mogącym wpływać na funkcjonowanie Prokuratury. Ustanowienie autonomii budżetowej już w przepisach ogólnych ustawy podkreśla, że niezależność finansowa stanowi integralny, konstytutywny element niezależności instytucjonalnej Prokuratury, obok niezależności w zakresie obsady stanowisk i organizacji wewnętrznej. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie, w tym zasady planowania i wykonywania budżetu Prokuratury, zostały zawarte w Dziale VIII projektu, poświęconym finansowaniu działalności Prokuratury.

Art. 2 § 1 określa skład podmiotowy Prokuratury, wskazując, że stanowią ją Prokurator Generalny, prokuratorzy oraz młodsi prokuratorzy. Wyliczenie to jest istotnie prostsze od odpowiadających mu przepisów poprzednich ustaw, które – obok Prokuratora Generalnego i prokuratorów – wyodrębniały odrębnie prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Uproszczenie to jest naturalną konsekwencją likwidacji pionu śledczego w Instytucie Pamięci Narodowej oraz odmiennego umiejscowienia prokuratorów wojskowych w ramach struktury Prokuratury. Nowością w stosunku do dotychczasowej regulacji jest wyodrębnienie w art. 2 § 1 pkt 3 kategorii młodszych prokuratorów, obok Prokuratora Generalnego i prokuratorów. Rozwiązanie to koresponduje z projektowaną w Dziale IV Rozdziale 2 instytucją młodszego prokuratora, stanowiącą wyodrębniony, czteroletni etap służby poprzedzający uzyskanie stanowiska prokuratora w drodze procedury konkursowej. Objęcie młodszych prokuratorów pojęciem Prokuratury już w przepisach ogólnych podkreśla, że osoby te – w odróżnieniu od aplikantów prokuratorskich – bezpośrednio uczestniczą w realizacji ustawowych zadań tej instytucji, wykonując czynności prokuratorskie na zasadach określonych w dalszych przepisach ustawy.

Art. 2 § 2 wskazuje, że inne osoby zatrudnione w Prokuraturze, w tym w szczególności asystenci i urzędnicy, wspierają prokuratorów w wykonywaniu zadań Prokuratury. Przepis ten ma charakter porządkujący – odróżnia grono podmiotów wykonujących zadania Prokuratury sensu stricto (Prokurator Generalny, prokuratorzy, młodsi prokuratorzy) od pozostałych osób zatrudnionych w jej strukturze, których status

został szczegółowo unormowany w Dziale IV Rozdziałach 4–6 projektu, dotyczących odpowiednio asystentów prokuratorskich, dyrektora do spraw finansów i administracji oraz urzędników Prokuratury.

Art. 2 § 3 określa jednostki organizacyjne Prokuratury, wskazując na Prokuraturę Generalną, prokuratury okręgowe i prokuratury rejonowe. Przepis ten przesądza już w części ogólnej ustawy o przyjęciu trójszczeblowego modelu struktury organizacyjnej Prokuratury, będącego jednym z centralnych założeń całej reformy, omówionym szerzej w rozdziale I niniejszego uzasadnienia. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym oznacza to rezygnację z istniejącego od 2016 r. (a faktycznie od 1994 r.) szczebla prokuratur regionalnych. Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji poszczególnych jednostek Prokuratury zostały zawarte w Dziale II projektu.

Art. 2 § 4 stanowi, że Prokurator Generalny stoi na czele Prokuratury. Przepis ten wyraża zasadę jednoosobowego kierownictwa całą instytucją, rozwiniętą w art. 9 projektu, zgodnie z którym poszczególnymi jednostkami Prokuratury kierują odpowiednio Prokurator Generalny, prokuratorzy okręgowi i prokuratorzy rejonowi. Umieszczenie tej normy już w przepisach ogólnych podkreśla, że pozycja Prokuratora Generalnego jako organu kierującego całą Prokuraturą stanowi element definicyjny tej instytucji, niezależny od szczegółowych rozwiązań dotyczących sposobu jego powoływania i zakresu kompetencji, unormowanych w Dziale II Rozdziale 1 projektu.

Art. 3 projektu określa podstawowy katalog zadań Prokuratury, wskazując, że są one realizowane w interesie publicznym i w celu ochrony praw i wolności jednostki oraz obejmują w szczególności: oskarżanie w sprawach karnych, ściganie przestępstw oraz uczestnictwo w innych postępowaniach. Projektodawcy uznali, że szczegółowe wyliczenie w przepisach ogólnych nie jest konieczne, a katalog zadań powinien mieć charakter ramowy, pozostawiając doprecyzowanie poszczególnych form ich realizacji przepisom Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw szczególnych, do których art. 3 odsyła poprzez zwrot „na zasadach określonych w ustawach”. Istotne znaczenie ma przy tym wskazanie w art. 3, że zadania Prokuratury realizowane są nie tylko w interesie publicznym, lecz również w celu ochrony praw i wolności jednostki. Wprowadzenie tej klauzuli celowościowej już w przepisach ogólnych podkreśla, że wykonywanie funkcji ścigania i oskarżania nie może być oderwane od funkcji gwarancyjnej, jaką Prokuratura pełni wobec uczestników postępowania, w tym w szczególności pokrzywdzonych. Sformułowanie to koresponduje z ogólną zasadą wyrażoną w art. 8 projektu, zgodnie z którą Prokurator Generalny i prokuratorzy podejmują działania określone w ustawach z poszanowaniem ochrony praw i wolności jednostki, zgodnie z zasadami bezstronności, obiektywizmu i równego traktowania wszystkich obywateli i innych osób.

Art. 4 § 1 projektu przewiduje udział Prokuratury, na zasadach określonych w umowach międzynarodowych lub aktach wydanych na ich podstawie, w międzynarodowych i europejskich strukturach mających na celu w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, ochronę praw i wolności jednostki oraz ochronę prawa i interesów finansowych Unii Europejskiej. Przepis ten ma charakter otwierający, przesądzający już w części ogólnej ustawy, że działalność Prokuratury nie ogranicza się do krajowego porządku prawnego, lecz obejmuje również współpracę międzynarodową, której zakres i formy określają wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe oraz akty prawa Unii Europejskiej.

Z kolei art. 4 § 2 wskazuje wprost na współpracę Prokuratury z Prokuraturą Europejską. Umieszczenie tej normy w przepisach ogólnych podkreśla wagę, jaką projektodawcy przywiązują do prawidłowego umocowania Prokuratury w systemie współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, ustanowionej rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Szczegółowe rozwiązania dotyczące tej współpracy, w tym statusu prokuratorów europejskich i delegowanych prokuratorów europejskich w krajowym porządku prawnym, zostały zawarte w odrębnym Dziale VII projektu, poświęconym w całości relacjom Prokuratury z Prokuraturą Europejską, o czym mowa również w rozdziale I niniejszego uzasadnienia.

Art. 5 projektu zawiera słowniczek pojęć ustawowych, definiujący terminy używane wielokrotnie w dalszej części ustawy w ściśle określonym znaczeniu. Zamieszczenie takiego przepisu w Rozdziale 1 Działu I, bezpośrednio po określeniu istoty, składu podmiotowego i zadań Prokuratury, odpowiada przyjętym zasadom techniki prawodawczej, zgodnie z którymi definicje legalne pojęć o kluczowym znaczeniu dla całości regulacji powinny być zamieszczone możliwie blisko początku aktu prawnego. W projekcie znaczenie tego przepisu jest szczególnie doniosłe, ponieważ zdefiniowane w nim pojęcia stanowią siatkę terminologiczną, na której oparta została architektura niezależności wewnętrznej prokuratora, rozwinięta w Rozdziale 3 Działu I.

Podstawowe znaczenie ma zawarta w art. 5 pkt 2 definicja prokuratora referenta, rozumianego jako prokurator, któremu na zasadach określonych w ustawie i przepisach wykonawczych została przydzielona sprawa prowadzona na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw określających udział prokuratora w danym postępowaniu. Pojęcie to jest kluczowe dla całej konstrukcji niezależności wewnętrznej przyjętej w projekcie – to właśnie wokół osoby prokuratora referenta zbudowany został model samodzielności w prowadzeniu przydzielonej sprawy, wyrażony w art. 7 i rozwinięty w art. 12–23 projektu. Konsekwentne posługiwanie się tym pojęciem w całej ustawie pozwala odróżnić sytuację prokuratora prowadzącego określoną sprawę od sytuacji innych prokuratorów danej jednostki, których dotyczą odmienne, mniej intensywne gwarancje.

Istotne znaczenie ma również rozróżnienie pojęć „szefa jednostki", „prokuratora bezpośrednio przełożonego" w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego, „poleceń", „wytycznych" oraz „zarządzeń", zdefiniowanych odpowiednio w art. 5 pkt 1 oraz pkt 4–7. Precyzyjne odróżnienie tych trzech kategorii aktów wewnętrznych – poleceń dotyczących porządku i organizacji określonej czynności służbowej w indywidualnej sytuacji, wytycznych o charakterze generalnym, regulujących metodykę postępowania w określonej kategorii spraw, oraz zarządzeń dotyczących funkcjonowania jednostek i komórek organizacyjnych Prokuratury – ma fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia granic dopuszczalnej ingerencji przełożonych w działalność prokuratora referenta. Z samej konstrukcji tych pojęć wynika, że żadne z nich nie może zastępować indywidualnej decyzji merytorycznej referenta w prowadzonej przez niego sprawie, co zostało wprost potwierdzone w uzasadnieniu do art. 6–11 projektu. Zamieszczenie tych definicji w przepisach ogólnych, a nie w rozdziale poświęconym niezależności wewnętrznej, podkreśla ich znaczenie wykraczające poza tę jedną instytucję – pojęcia te są bowiem wykorzystywane również w przepisach dotyczących organizacji Prokuratury (Dział II) oraz odpowiedzialności zawodowej prokuratorów (Dział V).

Słowniczek definiuje ponadto pojęcie prokuratora Prokuratury Europejskiej – recypując tę definicję z obowiązującej ustawy – rozumianego jako osoba wskazana przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej i powołana na podstawie rozporządzenia 2017/1939 na urząd prokuratora europejskiego lub delegowanego prokuratora europejskiego. Wprowadzenie tej definicji w części ogólnej ustawy koresponduje z art. 4 § 2 projektu oraz z odrębną regulacją Działu VII, poświęconą relacjom Prokuratury z Prokuraturą Europejską, i pozwala na spójne posługiwanie się tym pojęciem w przepisach dotyczących statusu prokuratorów europejskich w krajowym porządku prawnym.

Podsumowując, przepisy Rozdziału 1 Działu I – choć nieliczne i pozbawione rozbudowanej treści normatywnej charakterystycznej dla dalszych części ustawy – pełnią funkcję fundamentu pojęciowego i aksjologicznego całej regulacji. Ustanawiają one, jeszcze przed przystąpieniem do szczegółowego unormowania zasad ustrojowych i gwarancji niezależności, podstawowe przesądzenia co do istoty Prokuratury jako niezależnej instytucji państwowej, jej składu podmiotowego, zadań realizowanych w interesie publicznym i w celu ochrony praw jednostki, miejsca we współpracy międzynarodowej oraz znaczenia poszczególnych pojęć, którymi ustawa posługuje się konsekwentnie w dalszych działach.

Rozdział 2. Zasady ustroju Prokuratury

Zasady ustrojowe Prokuratury należy ujmować jako normy prawne o szczególnej doniosłości, które wyrażają wartości konstytutywne dla ustroju i funkcjonowania tej instytucji. Od reguł nakazujących określone zachowanie odróżnia je ukierunkowanie na możliwie pełną realizację wartości. W tym sensie mają charakter nakazów optymalizacyjnych. Ich znaczenie wynika z nadrzędności treściowej, szczególnej roli w konstrukcji instytucji oraz doniosłości społecznej, politycznej i moralnej. Zasady porządkują, wyznaczają kierunek prawodawstwa, wykładni i stosowania prawa, wpływają na korzystanie z luzów decyzyjnych oraz legitymizują działalność organów publicznych. Nie tworzą przypadkowego zbioru, lecz system oparty na relacjach hierarchii, spójności i koherencji aksjologicznej. Dzięki temu pozwalają odtworzyć tożsamość ustrojową Prokuratury i odróżnić ją od innych instytucji państwa. Zasady nie są wyłącznie opisem zastanego ustroju ani autotelicznymi hasłami. Stanowią normatywny fundament architektury ustrojowo-procesowej Prokuratury, chronią określone wartości i przesądzają o jej tożsamości. Ustawa powinna wyodrębniać część poświęconą zasadom podstawowym, co ograniczyłoby arbitralność ich rekonstrukcji i wzmocniło spójność aksjologiczną regulacji. Ocena modelu Prokuratury powinna koncentrować się na takim ułożeniu relacji między zasadami, aby sprawność ścigania pozostawała zgodna ze standardami państwa prawnego i ochroną praw jednostki.

Projektowane przepisy Rozdziału 2 Działu I mają na celu jednoznaczne określenie podstawowych zasad ustroju i działania Prokuratury. Obejmują one zasadę niezależności zewnętrznej Prokuratury i prokuratorów, zasadę niezależności wewnętrznej (prokuratora) w prowadzeniu przydzielonych mu spraw, zasady bezstronności, obiektywizmu i równego traktowania, zasadę jednoosobowego kierownictwa, a także zasady jednolitości i indyferencji oraz substytucji. Ich łączne ujęcie w jednym rozdziale ma znaczenie systemowe: projekt nie traktuje żadnej z tych zasad w oderwaniu od pozostałych, lecz tworzy model, w którym niezależność prokuratorska współistnieje z odpowiedzialnością

kierowniczą, organizacyjną spójnością Prokuratury oraz mechanizmami zapewniającymi sprawność jej działania.

Zasadniczym założeniem projektu jest rozdzielenie dwóch płaszczyzn, które w dotychczasowych regulacjach bywały ze sobą utożsamiane: niezależności Prokuratury na zewnątrz oraz hierarchicznego kierownictwa wewnątrz instytucji. Projekt przyjmuje, że Prokuratura jako niezależna instytucja państwowa nie powinna podlegać nieuprawnionej ingerencji innych organów i instytucji władzy publicznej w wykonywanie jej ustawowych zadań. Równocześnie wewnątrz Prokuratury zachowana zostaje struktura kierownicza pozwalająca na organizowanie pracy jednostek, zapewnienie ciągłości wykonywania zadań, kształtowanie jednolitych standardów postępowania oraz ponoszenie odpowiedzialności za sprawność funkcjonowania całej instytucji.

Projektowane zasady należy zatem postrzegać nie jako zmianę wyłącznie terminologiczną, lecz jako ustawowe określenie granic pomiędzy kompetencją do kierowania Prokuraturą a samodzielnością prokuratora przy prowadzeniu przydzielonej sprawy. Granice te są następnie konkretyzowane w dalszych przepisach projektu, w szczególności w art. 12–23. Projekt nie ogranicza się więc do deklaracji niezależności, ale ustanawia rozwiązania dotyczące samodzielności prokuratora referenta, zakresu poleceń, sposobu przydzielania spraw, przesłanek zmiany referenta oraz zasady kontynuacji prowadzenia sprawy. Zestawienie art. 6–11 z tymi przepisami pozwala odtworzyć rzeczywistą treść projektowanego modelu.

Projekt nie rezygnuje z hierarchicznej organizacji Prokuratury w znaczeniu administracyjnym i organizacyjnym. Szefowie jednostek zachowują kompetencje do wydawania poleceń i zarządzeń, ustalania podziału czynności, organizowania dyżurów i zastępstw oraz kontrolowania sprawności postępowań. Jednocześnie projekt ogranicza możliwość wykorzystywania tych instrumentów jako drogi wpływania na treść rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Hierarchia ma służyć zarządzaniu, koordynacji i odpowiedzialności organizacyjnej, natomiast prowadzenie przydzielonej sprawy zostaje objęte odrębną gwarancją niezależności prokuratora.

Projektowany art. 6 § 1 stanowi, że Prokuratura i prokuratorzy są w swojej działalności niezależni od innych organów i instytucji władzy publicznej. Przepis ma charakter zasady ustrojowej i wyznacza podstawową relację Prokuratury wobec otoczenia instytucjonalnego państwa. Jego celem jest wyraźne przesądzenie, że wykonywanie ustawowych zadań Prokuratury nie może być podporządkowane bieżącym poleceniom, oczekiwaniom lub interesom innych organów władzy publicznej, niezależnie od tego, czy chodzi o organy władzy wykonawczej, ustawodawczej, administracji rządowej czy samorządu terytorialnego.

Niezależność zewnętrzna nie oznacza izolacji Prokuratury od pozostałych instytucji państwa. Projekt, zgodnie z wynikającym ze wstępu do Konstytucji RP obowiązkiem współdziałania władz, przewiduje liczne formy współpracy Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Obrony Narodowej, organami państwowymi, Prokuraturą Europejską oraz innymi podmiotami. Współpraca taka jest konieczna dla sprawnego realizowania zadań państwa. Granicą jest jednak możliwość oddziaływania na sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Niezależność zewnętrzna ma więc charakter funkcjonalny: chroni proces stosowania prawa przed nieuprawnioną ingerencją, nie wyłączając współdziałania instytucjonalnego i odpowiedzialności publicznej.

Tak rozumiana niezależność odpowiada charakterowi zadań Prokuratury określonych w projekcie. Wykonywanie tych zadań może prowadzić do głębokiej ingerencji w prawa i wolności jednostki. Z tego względu decyzje prokuratora powinny być wynikiem stosowania prawa i oceny materiału sprawy, a nie realizacji oczekiwań politycznych, administracyjnych lub osobistych pochodzących spoza Prokuratury.

Art. 6 § 2 uzupełnia zasadę niezależności rozwiązaniem o przeciwnym kierunku gwarancyjnym: czynności prokuratora podlegają kontroli sądowej w przypadkach wskazanych w ustawie. Projekt wyraźnie oddziela zatem niezależność od braku kontroli. Prokuratura ma być chroniona przed nieuprawnionym oddziaływaniem innych organów, lecz wykonywanie przez nią władczych kompetencji nie może pozostawać poza mechanizmami sądowej weryfikacji przewidzianymi w prawie procesowym. Kontrola sądowa pełni funkcję szczególnie istotną w tych obszarach, w których czynności prokuratora bezpośrednio ingerują w prawa jednostki. Art. 6 § 2 nie stanowi samoistnej podstawy środka zaskarżenia, lecz normę ustrojową nakazującą odczytywać niezależność Prokuratury łącznie z sądową kontrolą jej działań w przypadkach określonych w ustawach. W ten sposób projekt unika utożsamiania niezależności instytucjonalnej z nieodpowiedzialnością. Niezależność ma służyć praworządnemu i bezstronnemu wykonywaniu zadań, a kontrola sądowa ma zapewniać ochronę jednostki przed arbitralnym użyciem kompetencji publicznych.

Projektowany art. 7 stanowi, że prokurator jest niezależny w prowadzeniu przydzielonych spraw. Użyte sformułowanie ma znaczenie konstrukcyjne. Projekt nie ustanawia abstrakcyjnej niezależności prokuratora we wszystkich relacjach służbowych, lecz wiąże ją z określoną sprawą, która została mu przydzielona zgodnie z zasadami ustawowymi. Takie ujęcie pozwala pogodzić samodzielność merytoryczną prokuratora z pozostawieniem szefom jednostek kompetencji organizacyjnych i kierowniczych. Dalsze uszczegółowienie omawianej zasady znalazło swój wyraz w przepisach rozdziału 3 (Niezależność wewnętrzna prokuratora) – zob. uwagi poniżej w dalszej części uzasadnienia do art. 12-23 projektu.

Art. 8 dopełnia model niezależności przez wskazanie wartości, którym ma ona służyć. Prokurator Generalny i prokuratorzy mają podejmować działania z poszanowaniem praw i wolności jednostki oraz zgodnie z zasadami bezstronności, obiektywizmu i równego traktowania wszystkich obywateli i innych osób. Niezależność nie jest zatem celem samym w sobie. Jest gwarancją stworzoną po to, aby prokurator mógł stosować prawo bez uprzedzeń i nieuprawnionych nacisków, a nie podstawą do dowolności działania.

Wyraźne rozróżnienie bezstronności i obiektywizmu ma znaczenie praktyczne. Bezstronność odnosi się przede wszystkim do braku osobistego lub instytucjonalnego uprzedzenia wobec uczestników postępowania. Obiektywizm dotyczy natomiast sposobu ustalania i oceny okoliczności sprawy. Wymaga uwzględniania zarówno okoliczności przemawiających na niekorzyść, jak i na korzyść osoby, wobec której prowadzone jest postępowanie. W sprawie karnej prokurator nie może być postrzegany wyłącznie jako podmiot zainteresowany uzyskaniem skazania, lecz jako organ państwa odpowiedzialny za prawidłowe i legalne prowadzenie postępowania.

Odwołanie do praw i wolności jednostki wskazuje jednocześnie aksjologiczny kierunek wykładni pozostałych przepisów ustawy. Kompetencje Prokuratury powinny być wykonywane z uwzględnieniem ich wpływu na sytuację jednostki. Dotyczy to nie tylko osób podejrzanych i oskarżonych, ale także pokrzywdzonych oraz innych uczestników

postępowań. Zasada równego traktowania została przy tym odniesiona nie tylko do obywateli polskich, lecz również do innych osób, co odpowiada powszechnemu charakterowi podstawowych gwarancji procesowych i praw człowieka. Art. 8 pozostaje również w funkcjonalnym związku z art. 6 i 7. Niezależność zewnętrzna ma ograniczać możliwość wywierania nacisku przez podmioty spoza Prokuratury, a niezależność wewnętrzna – przez wewnętrzną strukturę służbową. Bezstronność i obiektywizm określają natomiast standard, według którego prokurator powinien korzystać z uzyskanej samodzielności. Dopiero łączne stosowanie tych zasad tworzy pełny model prawidłowego wykonywania funkcji prokuratorskiej.

Projektowany art. 9 ustanawia zasadę jednoosobowego kierownictwa jednostkami Prokuratury. Prokuraturą Generalną kieruje Prokurator Generalny, prokuraturą okręgową – prokurator okręgowy, a prokuraturą rejonową – prokurator rejonowy. Szefowie jednostek wydają polecenia i zarządzenia. Zachowanie tej zasady jest konieczne dla jasnego określenia odpowiedzialności za organizację pracy, realizację zadań jednostki, gospodarowanie zasobami, obsadę dyżurów, podział obowiązków i zapewnienie sprawności postępowań.

Jednoosobowe kierownictwo nie pozostaje w sprzeczności z art. 7, ponieważ projekt określa przedmiot i granice obu zasad. Szef jednostki jest odpowiedzialny za organizację działania jednostki, natomiast prokurator referent – za prowadzenie przydzielonej sprawy.

Zasada jednoosobowego kierownictwa jest także odpowiedzią na ryzyko przeciwne wobec nadmiernej hierarchizacji, a więc rozproszenie odpowiedzialności organizacyjnej. Model niezależności prokuratorskiej nie może prowadzić do sytuacji, w której jednostka Prokuratury nie posiada podmiotu odpowiedzialnego za jej sprawność, równomierne rozłożenie obowiązków, zapewnienie obsady czy reakcję na zaległości. Projekt zakłada dlatego współistnienie samodzielności merytorycznej referenta z jednoznaczną odpowiedzialnością kierowniczą szefa jednostki.

W art. 10 wyrażono z kolei zasadę jednolitości i indyferencji, stanowiąc, że prokurator może podjąć każdą czynność związaną z zadaniami Prokuratury, chyba że dana czynność została zastrzeżona do wyłącznej kompetencji określonego prokuratora. Zasada jednolitości oznacza, że poszczególne jednostki organizacyjne nie są odrębnymi, autonomicznymi instytucjami państwowymi, lecz elementami jednej Prokuratury. Czynności prokuratorów są wykonywane w ramach tej samej instytucji, której zadaniem jest ochrona praworządności i wykonywanie ustawowych funkcji związanych z wymiarem sprawiedliwości. Indyferencja wyraża natomiast możliwość podjęcia czynności prokuratorskiej przez prokuratora, który jest do tego ustawowo uprawniony, niezależnie od wewnętrznego przypisania danej czynności do konkretnej komórki organizacyjnej, o ile ustawa nie ustanawia kompetencji wyłącznej. Zasada ta służy przede wszystkim zapewnieniu ciągłości i sprawności działania. W praktyce może zachodzić konieczność pilnego dokonania czynności w razie nieobecności referenta, zastępstwa, dyżuru albo innych okoliczności, w których rygorystyczne związanie czynności z jedną osobą prowadziłoby do opóźnienia lub niemożności działania.

Art. 10 nie może jednak być interpretowany jako generalna podstawa swobodnego przejmowania spraw. Takiej wykładni sprzeciwia się zarówno art. 7, jak i szczegółowe rozwiązania zawarte w art. 15 oraz 21–23. W razie zastępstwa prokurator zastępujący jest

co do zasady związany kierunkiem postępowania i pisemnie sformułowanym stanowiskiem referenta, a zmiana referenta może nastąpić na zasadach ustawowych. Indyferencja dotyczy zatem zdolności do wykonywania czynności w ramach jednolitej instytucji, ale nie znosi prawnego znaczenia przydziału sprawy określonemu prokuratorowi. Takie rozumienie pozwala pogodzić jednolitość Prokuratury z indywidualną odpowiedzialnością za sprawę. Prokuratura pozostaje jednym organizmem zdolnym do zapewnienia ciągłości działania, lecz przydział sprawy nie jest czynnością pozbawioną konsekwencji. Po jego dokonaniu powstaje sfera samodzielności referenta chroniona przez art. 7 i przepisy szczegółowe. Zasada indyferencji ma więc charakter organizacyjny i funkcjonalny, a nie kompetencję do dowolnej ingerencji w referat innego prokuratora.

Formułując w art. 11 zasadę substytucji, projekt przewiduje, że szef jednostki może powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego kompetencji. Jest to klasyczny mechanizm substytucji, konieczny w instytucji o rozbudowanej strukturze i szerokim zakresie zadań. Szef jednostki nie jest w stanie osobiście wykonywać wszystkich czynności składających się na zakres jego działania, dlatego ustawa musi zapewniać możliwość ich delegowania na podległych prokuratorów. Zasada substytucji służy więc zapewnieniu efektywności i ciągłości działania, lecz jej granicę stanowią kompetencje wyłączne. Jeżeli ustawodawca powierza określoną decyzję konkretnemu organowi lub prokuratorowi z uwagi na jej szczególny charakter, art. 11 nie może być podstawą do przeniesienia tej kompetencji. Takie zastrzeżenie ma znaczenie gwarancyjne i zapobiega rozszerzającemu wykorzystywaniu mechanizmów organizacyjnych do obchodzenia ustawowego podziału kompetencji.

Substytucję należy również odróżnić od zmiany referenta. Powierzenie prokuratorowi wykonania czynności należącej do zakresu działania szefa jednostki nie oznacza samo przez się przejęcia sprawy prowadzonej przez innego prokuratora. Jeżeli ingerencja miałaby prowadzić do zmiany osoby odpowiedzialnej za przydzieloną sprawę, zastosowanie znajdują szczególne przepisy dotyczące zmiany referenta. Rozróżnienie tych instytucji ma zapobiegać wykorzystywaniu art. 11 jako pośredniej podstawy do obchodzenia gwarancji ustanowionych w art. 7 i art. 22.

Projektowane art. 6–11 tworzą system, którego elementy powinny być interpretowane komplementarnie. Z jednej strony art. 6 i 7 wyznaczają sferę niezależności Prokuratury oraz prokuratora. Z drugiej strony art. 9–11 zachowują mechanizmy organizacyjne właściwe sprawnie działającej instytucji publicznej. Art. 8 określa standard aksjologiczny wykonywania obu rodzajów kompetencji. Żadna z tych zasad nie ma charakteru absolutnego i nie może być wykładana w sposób prowadzący do unicestwienia pozostałych.

Przykładowo zasada jednoosobowego kierownictwa nie może być podstawą do dowolnej ingerencji w rozstrzygnięcia referenta, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 7 i art. 12. Z drugiej strony niezależność referenta nie może być rozumiana jako wyłączenie obowiązku wykonywania zgodnych z ustawą poleceń organizacyjnych, stosowania wytycznych o charakterze generalnym czy respektowania zarządzeń dotyczących funkcjonowania jednostki. Tak samo zasada indyferencji nie może prowadzić do

dowolnego przejmowania spraw, a zasada ciągłości referatu nie może uniemożliwiać zastępstwa w sytuacjach wymagających niezwłocznego działania.

Projekt ma w tym zakresie charakter świadomie zrównoważony. Odrzuca zarówno model nadmiernej centralizacji merytorycznej, w którym hierarchia służbowa pozwalałaby na swobodne kształtowanie decyzji w każdej sprawie, jak i model pełnej atomizacji, w którym poszczególni prokuratorzy funkcjonowaliby bez skutecznego kierownictwa organizacyjnego i bez instrumentów zapewniających jednolitość oraz sprawność działania. Założeniem jest powiązanie samodzielności w konkretnej sprawie z odpowiedzialnością za sposób jej prowadzenia oraz powiązanie kompetencji kierowniczych z odpowiedzialnością za organizację jednostki.

Projekt zakłada również większą transparentność odpowiedzialności. Jeżeli referent samodzielnie podejmuje decyzję merytoryczną, ponosi za nią zawodową odpowiedzialność. Jeżeli natomiast Prokurator Generalny lub szef jednostki korzysta z własnej kompetencji do wniesienia środka zaskarżenia mimo odmiennego stanowiska referenta, odpowiedzialność za tę decyzję zostaje przypisana podmiotowi, który ją podjął. Takie rozdzielenie jest bardziej przejrzyste niż model, w którym przełożony może nakazać podległemu prokuratorowi podpisanie rozstrzygnięcia, z którym ten się nie zgadza.

Tak ukształtowany model pozwala uniknąć dwóch skrajnych rozwiązań. Pierwszym byłoby podporządkowanie Prokuratury bieżącemu centrum politycznemu i przenoszenie tego podporządkowania na treść konkretnych postępowań. Drugim byłaby całkowita atomizacja Prokuratury, pozbawiająca ją skutecznych mechanizmów zarządzania i odpowiedzialności za realizację ustawowych zadań. Projekt wybiera rozwiązanie pośrednie: niezależność na zewnątrz, samodzielność merytoryczną w przydzielonej sprawie oraz hierarchiczne, ale ustawowo ograniczone kierownictwo organizacyjne.

Przyjęcie projektowanych regulacji ma na celu zwiększyć przejrzystość ustroju Prokuratury, wzmocnić osobistą odpowiedzialność prokuratora za prowadzone sprawy, ograniczyć ryzyko nieuprawnionej ingerencji w postępowania i jednocześnie zachować mechanizmy zapewniające ciągłość oraz sprawność działania instytucji. Ostatecznym celem nie jest autonomia Prokuratury dla niej samej, lecz stworzenie warunków, w których jej konstytucyjnie i ustawowo istotne zadania będą wykonywane profesjonalnie, bezstronnie i zgodnie z prawem, z poszanowaniem praw i wolności jednostki.

Rozdział 3. Niezależność wewnętrzna prokuratora

3.1. Uwagi ogólne

W projektowanej ustawie niezwykle istotne znaczenie nadać należy rozdziałowi 3 Działu I, który obejmuje szeroki zakres regulacji mających na celu wdrożenie w sposób realny zasady niezależności wewnętrznej prokuratora, która dotąd w przepisach ustrojowych nie zyskiwała należnego jej miejsca. Wystarczy wspomnieć, iż w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze kwestia niezależności prokuratora została uregulowana w jednym przepisie (art. 7) i pomimo tego, że pozornie zawiera daleko idące gwarancje w sferze autonomii prokuratora, to realnie w powiązaniu z innymi uprawnieniami przełożonego przewiduje jej istotne ograniczenia, czyniąc ją w istocie fasadową. Prokurator przełożony dysponuje bowiem aktualnie tak szerokim instrumentarium władczym, iż w każdym przypadku może dowolnie ingerować w zakres zadań wykonywanych przez podwładnego. Wadą obowiązujących przepisów jest to, że nie określają w sposób precyzyjny zakresu czynności mogących być objętych poleceniem, jego charakteru, jak również sankcji za

jego niewykonanie. W tym układzie prokurator przełożony mający silniejszą pozycję ustrojową może dowolnie interpretować każdą sytuację i obejmować poleceniem nieograniczony katalog czynności i zadań każdego prokuratora. Trzeba w tym miejscu również podkreślić, iż w obowiązującej ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. wskazuje się jednoznacznie, że prokurator zobowiązany do wykonania polecenia prokuratora przełożonego (art. 7 § 2 obowiązującej ustawy), a wraz z jego zarządzeniami i wytycznymi stanowią one pewien konglomerat czynności ograniczających niezależność.

Obowiązująca ustawa nie zawiera legalnej definicji niezależności prokuratora. W oparciu o analizę regulacji można pokusić się o stwierdzenie, że jest to taki zakres autonomii prokuratora, który nie jest objęty władczymi sposobami oddziaływania prokuratora przełożonego (polecenia, wytyczne i zarządzenia), a także jego administracyjnymi kompetencjami dotyczącymi przydziału spraw, ustalenia zakresu zastępstw i podziału czynności.

Znajdujące się w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 roku gwarancje niezależności prokuratora są bardzo ograniczone, a w niektórych aspektach cechują się iluzorycznością. Pomijając już bowiem aspekt administracyjny w przypadku polecenia co do treści czynności procesowej, a zatem ingerencji w konkretny sposób prowadzenia postępowania (czy też wykonywania zadań z zakresu spraw pozakarnych) sprowadzają się one do pisemnej formy wydania polecenia, a także jego uzasadnienia (przedstawienia motywów w sytuacji, gdy prokurator tego zażąda.

Kolejnym elementem gwarancyjnym jest także zapewnienie możliwości wyłączenia się prokuratora od wykonania czynności, z którą się nie zgadza lub jego zmiana (art. 7 § 4 obecnej ustawy) jednak w tym aspekcie ostateczną decyzję podejmuje prokurator bezpośrednio przełożony nad wydającym polecenie, co w konkretnych realiach skutkuje akceptacją polecenia. Pozornie znacznie większy zakres autonomii przewidywany jest na etapie postępowania sądowego, gdzie prokurator może samodzielnie podejmować decyzje co do nowych okoliczności, jednak faktycznie nie obejmuje to oceny sprawy, czy też zmiany uzgodnionych wniosków o wymiar kary.

W tym stanie rzeczy zakres możliwego oddziaływania na prokuratora prowadzącego postępowanie jest na gruncie obecnie obowiązującej ustawy niezwykle szeroki i umożliwia daleko idącą ingerencję ze strony przełożonego, który nie tylko posiada ustawowe prawa wydania polecenia, ale także szereg instrumentów wpływających na status prokuratora jak również zakres wykonywanych przez prokuratora obowiązków. W sytuacji silnej hierarchizacji prokuratury i uzależnienia kierowników jednostek od kierowników jednostek wyższego szczebla, a w konsekwencji upolitycznionego Prokuratora Generalnego stanowi to niezwykle groźny mechanizm i wpływa na wykonywanie formalnie istniejącej niezależności.

Dotychczasowe regulacje nie są wystarczające, aby chronić niezależność prokuratora, zarówno w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Z tego też względu konieczne okazało się na gruncie projektu opracowanie bardzo szczegółowych rozwiązań odnoszących się nie tylko do samej autonomii prokuratora, ale także zapewnienia bezpieczników, które będą łączyć prokuratora ze sprawą, uniemożliwiać wykorzystywane mechanizmów zarządczych, a także gwarantować swobodę decyzyjną.

Z tego też względu w projekcie poświęcono niezależności prokuratora cały rozdział składający się z 13 jednostek redakcyjnych.

Konstrukcję niezależności prokuratora oparto na zasadniczych filarach, które sprowadzają się do następujących elementów:

- silnej pozycji prokuratora referenta wyrażającej się w autonomii przy prowadzeniu postępowania,
- wyeliminowaniu ingerencji przełożonych w procesy decyzyjne,
- zasady ciągłości prowadzenia sprawy,
- ograniczonego katalogu przypadków zmiany referenta,
- możliwości odwołania prokuratora od zmian w podziale czynności,
- pozostawienia przełożonym przede wszystkim funkcji organizacyjnych.

3.2. Autonomia prokuratora i ograniczenie wpływu przełożonych

W przedstawionym kontekście na niezależność w jej właściwym rozumieniu składa się wiele czynników, które z jednej strony zapewniają prokuratorowi pewność prowadzenia przydzielonej w oparciu o transparentne zasady sprawy do czasu jej merytorycznego zakończenia przed sądem, a z drugiej pełną swobodę (autonomię) do podejmowania decyzji w zakresie jej prowadzenia, oczywiście z pewnymi, jasno określonymi wyjątkami.

Zasadniczo o kierunku postępowania przygotowawczego powinien decydować prokurator-referent, zaś wszelkie węzłowe czynności (w sytuacji jego nieobecności) winny być realizowane za jego wiedzą i akceptacją, w taki sposób, aby nie naruszyć substratu podejmowanych przez niego działań (precyzyjnie określony system zastępstw oraz ewentualnego przekazywania spraw)

Zakres i istota niezależności zostały określone w art. 12 projektu, zgodnie z którym owa samodzielność materializuje się poprzez autonomiczne:

- wytyczanie kierunków postępowania,
- wykonywanie czynności procesowych,
- formułowanie rozstrzygnięć końcowych,
- formułowanie wniosków na etapie postępowania sądowego,
- podejmowanie decyzji o wnoszeniu środków odwoławczych.

W rezultacie można stwierdzić, że projekt ujmuje niezależność referenta jako prawo i obowiązek samodzielnego prowadzenia przydzielonej sprawy oraz ponoszenia odpowiedzialności za jej wynik, przy jednoczesnym zachowaniu ograniczonego nadzoru organizacyjnego przełożonych i wyjątkowych instrumentów interwencji przysługujących Prokuratorowi Generalnemu. W projekcie całkowicie wyeliminowano możliwość wydania polecenia w zakresie odnoszącym się do wykonywania ustawowych zadań prokuratora.

Projekt przewiduje kilka wyjątków od zasady niezależności. Pierwszym jest wykonywanie czynności w zastępstwie (art. 15 projektu). W takim przypadku inny prokurator działa zamiast referenta, przy czym powinien respektować przyjęty przez niego kierunek postępowania i stanowisko merytoryczne. Zastępstwo traktuje się jako konieczny wyjątek, wiąże zastępcę stanowiskiem referenta, pozwala mu samodzielnie działać tylko w sprawach niecierpiących zwłoki. W tym aspekcie polecenie szefa jednostki co do zastąpienia nieobecnego prokuratora jest wiążące.

Przede wszystkim jednak wprowadzono szereg regulacji, począwszy od przydzielenia, sprawy, jak też ograniczenia możliwości decydowania o istotnych kierunkach, czy decyzjach procesowych w trakcie nieobecności prokuratora, poprzez ściśle określone przesłanki odebrania lub przejęcia sprawy.

Jeżeli spojrzeć na rozwiązania komparatystyczne, można powiedzieć, że stabilność referatu opiera się na trzech filarach:

1) sprawa jest przydzielana według obiektywnych kryteriów;
2) po przydzieleniu nie można jej swobodnie odebrać;
3) ten sam prokurator prowadzi ją przez cały okres do prawomocnego zakończenia.

Drugim wyjątkiem od niezależności prokuratora są kompetencje Prokuratora Generalnego określone w art. 16, który może polecić wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego. W tym przypadku projektodawca stanął na stanowisku, że wszczęcie postępowania jako przejaw imperatywnego oddziaływania Prokuratora Generalnego, czyli naczelnego organu Prokuratury, nie narusza zasadniczej idei projektu, a w wielu aspektach będzie miało charakter porządkujący. Należy bowiem pamiętać, że z perspektywy Prokuratury często istnieje konieczność zsynchronizowania działań i ich koordynacji, szczególnie w sytuacji informacji pojawiających się w przestrzeni medialnej, jak również zdarzeń popełnianych w obszarze właściwości kilku jednostek. Dobro postępowania w tego rodzaju sytuacjach, czy też konieczność zainicjowania reakcji ze strony Prokuratury wymagają precyzyjnie i jednoznacznie określonego procesu decyzyjnego, który w tym przypadku będzie się koncentrował w osobie Prokuratora Generalnego. Tylko on będzie posiadał uprawnienie polecenia wszczęcia postępowania przez prokuratora, co będzie determinowało konieczność określonej reakcji procesowej ze strony referenta. W dalszym toku postępowania referent będzie korzystał z wszystkich przywilejów niezależności, a Prokurator Generalny, a także szef jednostki, nie będą mieli możliwości wpływania na bieg postępowania i końcowe rozstrzygnięcie.

Trzecim przypadkiem, stanowiącym w pewnym aspekcie odstępstwo od zasady niezależności, jest uprawnienie wniesienia środka zaskarżenia przez Prokuratora Generalnego lub szefa jednostki mimo odmiennej decyzji referenta (art. 17). W swej istocie uprawnienie to nie narusza autonomii prokuratora referenta, a daje dodatkowe uprawnienie osobom odpowiadającym za funkcjonowanie jednostek do samodzielnego (niezależnie od stanowiska referenta) złożenia środka odwoławczego. W zamiarze projektodawcy rozwiązanie to stanowi dodatkowy instrument mający zapewnić szefom jednostek swoistą funkcję kontrolną, w ramach której, nie zgadzając się z ocena referenta co do oceny wyroku, będą mieli możliwość poddania konkretnego orzeczenia kontroli sadu odwoławczego.

Art. 18 przyznaje szefowi jednostki prawo zgłaszania pisemnych zastrzeżeń dotyczących sprawności prowadzenia sprawy. Nie może on nakazać określonego rozstrzygnięcia, ale może formalnie wskazać, że postępowanie trwa zbyt długo, określone czynności nie są podejmowane terminowo, istnieją problemy organizacyjne. Zastrzeżenia trafiają do akt podręcznych sprawy i mogą wywoływać presję na przyspieszenie działań. Tego rodzaju uprawnienie nie stanowi odstępstwa od zasady niezależności prokuratora, ale konstruuje dodatkowy mechanizm niezbędny do zapewnienia sprawczości szefa prokuratury w sytuacjach wymagających aktywności procesowej prokuratury.

3.3. Zasada ciągłości prowadzenia sprawy (stabilności referatu).

Przez stabilność referatu rozumie się taki model organizacji pracy, w którym sprawa pozostaje przy tym samym prokuratorze od chwili jej przydzielenia aż do zakończenia, a możliwość jej odebrania lub przekazania innemu prokuratorowi jest ograniczona do wyjątkowych, ustawowo określonych sytuacji. Egzemplifikacja tej zasady została w pełni przedstawiona w art. 13-14 projektu.

W sprawach karnych prokurator referent prowadzi albo nadzoruje postępowanie przygotowawcze oraz podejmuje decyzję o sposobie jego zakończenia, a następnie powinien pełnić funkcję oskarżyciela i to nie tylko do czasu jej prawomocnego zakończenia, ale także rozpoznania nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Prokurator referent wykonuje bowiem czynności oskarżyciela publicznego również w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. W sprawach tych prokurator referent samodzielnie formułuje wnioski co do rodzaju oraz wymiaru kar i środków karnych, a także innych środków oddziaływania karnego przewidzianych w ustawach. Powyższe uprawnienie eliminuje istniejący obecnie obowiązek uzgadniania kar z przełożonym, co oczywiście nie oznacza, że nie mogą być one konsultowane. W tym aspekcie istotne jest zatem uprawnienie szefa jednostki do złożenia środka odwoławczego, niezależnie od oceny przedstawionej przez referenta (lub prokuratora zastępującego).

Z kolei w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu przed sądem administracyjnym udział w sprawie bierze prokurator referent, który wystąpił z żądaniem wszczęcia takiego postępowania, wstąpił do niego lub złożył środek zaskarżenia. W innych postępowaniach w sprawie udział bierze prokurator referent, który podjął w niej czynności.

Zasada ciągłości prowadzenia sprawy przez jednego referenta posiada kluczowe znaczenie dla pełnego wprowadzenia niezależności prokuratora, albowiem ma ona na celu wyeliminowanie technicznych możliwości zmiany referenta lub odebrania sprawy. W tym aspekcie istotne są także rozwiązania dotyczące przydzielenia sprawy prokuratorowi, które zostały opisane w art. 21 projektu. Stosownie do § 1 tego przepisu sprawy przydzielane są prokuratorom według kolejności wpływu, w ramach poszczególnych kategorii spraw, biorąc pod uwagę równomierne obciążenie obowiązkami prokuratorów w danej jednostce oraz okoliczności wskazujące na ich specjalizację i doświadczenie zawodowe, chyba że sprawa podlega przydziałowi prokuratorowi pełniącemu dyżur. Przydział spraw w ramach poszczególnych kategorii jest równy z uwzględnieniem ich wagi, chyba że został zmniejszony z uwagi na funkcję pełnioną przez prokuratora, uczestniczenie w przydziale spraw innej kategorii lub z innych przyczyn przewidzianych ustawą.

Mając na względzie specyfikę jednostek Prokuratury, wpływ spraw, rzeczowy podział komórek organizacyjnych, a także częste sytuacje podejmowania czynności w nowych sprawach w ramach dyżuru, odstąpiono od tworzenia systemu losowego przydziału spraw, jak ma to miejsce w sądownictwie powszechnym, na rzecz przydziału spraw zgodnie z kolejnością wpływu, przy uwzględnianiu możliwej ich kategoryzacji.

W § 4 art. 21 projektu zawarte zostało rozwiązanie, zgodnie z którym sprawa na wniosek prokuratora może wyjątkowo zostać mu przydzielona poza kolejnością wpływu. Przepis ten ma na celu umożliwienie prokuratorowi prowadzenia postępowania, które pozostaje merytorycznie w sferze jego szczególnych kompetencji merytorycznych, posiadanej wiedzy i doświadczenia, a w ramach kolejności wpływu trafiłaby do referatu prokuratora o mniejszym doświadczeniu w danym zakresie. Ma to umożliwić wykorzystanie kompetencji prokuratorów, przy czym uznano, że inicjatywa w tym przedmiocie powinna wyjść od prokuratora. W innym przypadku można byłoby odbierać formułę przekazywania sprawy przez szefa jednostki jako odgórne sterowanie wpływem, czemu projektodawcy chcieli ze wszach miar zapobiec.

Stabilność referatu zaczyna się więc już na etapie przydziału. Im bardziej obiektywne są reguły przydziału (kolejność wpływu, system ważenia spraw, specjalizacja), tym trudniej manipulować tym, kto otrzyma określoną sprawę.

Zgodnie przesłankami wskazanymi w projekcie (art. 22 § 1 projektu) sprawa może być odebrana referentowi jedynie w sytuacjach podejmowania czynności związanych z zapewnieniem sprawności prowadzenia postępowania, czy też zaistnienia okoliczności stanowiących przeszkodę prawną lub faktyczną w prowadzeniu postępowania przez danego prokuratora. Do tych pierwszych zalicza się dołączenie prowadzonego postępowania do innej sprawy lub ujawnienia okoliczności uzasadniających przekazanie sprawy zgodnie z właściwością rzeczową do innej jednostki Prokuratury lub też przekazaniem sprawy poza właściwością w przypadkach wskazanych w ustawie.

Do drugiej kategorii zalicza się:

- czasową niezdolność do pracy, ustalonej na podstawie zwolnienia lekarskiego, trwającej dłużej niż miesiąc w sposób nieprzerwany;
- ujawnienie się okoliczności skutkujących wyłączeniem prokuratora;
- zawieszenie prokuratora w czynnościach.

Najważniejszym przypadkiem, kiedy szef jednostki może odebrać sprawę referentowi, jest sytuacja, gdy prokuratorowi udzielono dwukrotnie w tej samej sprawie prawomocnego wytyku służbowego. Takiego wytyku szef może udzielić, gdy stwierdził:

1) istotne uchybienia w zakresie sprawności prowadzenia sprawy przez prokuratora referenta;
2) oczywistą obrazę prawa przy prowadzeniu sprawy przez prokuratora referenta, jeżeli w jej wyniku doszło do naruszenia uprawnień strony postępowania albo utrudnienia osiągnięcia celów postępowania karnego albo innego postępowania.

Wskazane uchybienia muszą być jednak tego rodzaju, iż w przypadku ukaranego prokuratora nie dają rękojmi dalszego prawidłowego prowadzenia postępowania. Decyzja w tym przedmiocie, podobnie jak każda decyzja o odebrania sprawy, może być podjęta jedynie w formie pisemnej i jest jawna dla stron. Stanowi to gwarancję rzetelnego podejścia do podejmowania czynności w tym zakresie, szczególnie, że strona będzie miała możliwość zapoznania się z argumentami szefa jednostki.

Zgodnie z art. 22 § 3 projektu w szczególnie uzasadnionych wypadkach Prokurator Generalny może podjąć decyzję o zmianie prokuratora referenta danej sprawy także z przyczyn innych niż określone w § 1, niezależnie od miejsca wykonywania przez tego prokuratora obowiązków służbowych. Uprawnienie to ma mieć charakter wyjątkowy, jednak należy je odczytywać jako kolejny przykład sprawczego oddziaływania Prokuratora Generalnego.

Istotnym czynnikiem mającym zapewnić stabilność referatu jest zakaz odbierania spraw z powodu zmian organizacyjnych. W tym aspekcie kluczowe znaczenie ma art. 19 § 5 projektu wskazujący, iż zmiana podziału czynności nie stanowi podstawy do odebrania prokuratorowi referentowi spraw pozostających dotychczas w jego referacie. Przepis ten ma kluczowe znaczenie, albowiem stanowi odpowiedź na znaną i krytykowaną praktykę związaną z przeniesieniem prokuratora do innego działu, czy innych zadań, i w ten sposób pozbawienie go prawa do prowadzenia konkretnego śledztwa. Mechanizmem, który torował drogę do tego rodzaju działań, była także kwestia delegowania prokuratora (czasowego) do realizacji zadań w jednostce równorzędnego, wyższego, a niejednokrotnie w ramach retorsji także niższego szczebla. W efekcie skutkowało to pozostawieniem spraw i przekazanie referatu nowemu prokuratorowi. Ten sposób działania oczywiście

skutkował „odsunięciem" konkretnego prokuratora od sprawy, ale też w przypadku spraw skomplikowanych, o obszernym materiale dowodowym, powodował znaczne wydłużenie postępowania i natychmiastowe obniżenie jej dynamiki. Nowy referent musiał bowiem zapoznać się ze sprawą, przyjąć określoną koncepcję jej prowadzenia i dopiero potem mógł realizować dalsze czynności procesowe.

W tym układzie bardzo ważne dla zachowania stabilności prowadzenia sprawy, ale także korzystne z punktu widzenia obywateli (interesariuszy Prokuratury), są rozwiązania przyjęte w art. 23 ustawy, które zakładają, że sprawy „podążają za referentem" w przypadku jego przeniesienia do innej jednostki. Dzięki temu przeniesienie nie może być wykorzystywane do odsunięcia referenta od konkretnych postępowań.

Od wspomnianej zasady wprowadza się pewne wyjątki, albowiem od zasady można odstąpić, jeżeli przekazanie sprawy do innej jednostki łączyłoby się z negatywnymi konsekwencjami dla stron postępowania lub dla jej dalszego toku. Dotyczy to sytuacji, gdy referent zmienia miejsce służby na oddalone na tyle od miejsca zamieszkania stron, że skutkowałoby to trudnościami w efektywnym zapewnieniu zasady właściwości i dostępności sprawy dla stron, a dalej pełnienia funkcji oskarżycielskiej.

Z perspektywy zachowania stabilności referatu istotne znaczenie mają także kwestie związane z ustalonym przez przełożonego podziałem zakresu czynności pomiędzy prokuratorów danej jednostki Prokuratury. W chwili obecnej podział czynności pomiędzy prokuratorów wykonujących obowiązki w jednostce organizacyjnej jest domeną przełożonego. W konsekwencji może on dowolnie kształtować zakres spraw, którymi zajmuje się prokurator, dowolnie i w każdej chwili go zmieniać, co daje też instrumenty do odbierania spraw, czy też pośrednio wpływania na ich bieg. Natomiast prokurator, odmiennie, aniżeli w przypadku sędziów sądów powszechnych, nie ma żadnego wpływu na kształtowanie i zmianę zakresu jego obowiązków. Czynności w tym zakresie są obecnie domeną szefa jednostki.

W projektowanej ustawie również przewiduje się, że zarządzenie o podziale czynności wydawać będzie szef jednostki, jednak wprowadza się możliwość złożenia przez prokuratora odwołania od przydzielonego mu zakresu obowiązków do kolegium prokuratury okręgowej. Ponadto zakłada się, że zmiana podziału czynności nie będzie stanowić podstawy do odebrania prokuratorowi referentowi spraw pozostających dotychczas w jego referacie.

Wprowadzenie odwołania, które obecnie istnieje w przypadku sędziów, ma na celu wprowadzenie kontroli decyzji szefów jednostek przez wewnętrzne gremia kolegialne. W tym przypadku prokurator może złożyć odwołanie do właściwego kolegium prokuratury okręgowej z powodu naruszenia niezależności, jeżeli zmiany zostały dokonane bez jego zgody. Zdaniem projektodawców takie ograniczenie odwołania jest uzasadnione i ma na celu wyeliminowanie tych przypadków, gdy brak zgody referenta jest efektem niewłaściwego podejścia do obowiązków służbowych, ewentualnie jest przejawem nieuzasadnionego niezadowolenia.

Nie budzi wątpliwości projektodawców, że kolegium prokuratury okręgowej, jako podmiot ukształtowany z osób akceptowanych w środowisku, jest optymalnym organem do oceny zasadności i dopuszczalności tego odwołania, jak również sprawowania właściwej kontroli nad czynnościami organizacyjnymi szefów jednostek. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem szefa jednostki Prokuratury, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Przysługuje ono w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego podziału czynności i nie wstrzymuje obowiązku wykonania zadań

wynikających z tego podziału albo jego zmiany. Szef jednostki Prokuratury przekazuje odwołanie właściwemu kolegium prokuratury okręgowej w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Kolegium prokuratury okręgowej uprawnione podejmuje swoje rozstrzygnięcia w drodze uchwały. Może ono zatem uwzględnić odwołanie, co skutkuje koniecznością dokonania jego zmiany zgodnie z sugestiami organu, ewentualnie je oddala. Uchwała kolegium prokuratury okręgowej w sprawie odwołania nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały kolegium prokuratury okręgowej odwołanie nie przysługuje.

Jednocześnie wskazano, iż od podziału czynności w Prokuraturze Generalnej odwołanie nie przysługuje. Wynika to z tego, że na szczeblu Prokuratury Generalnej (poza specjalnymi komórkami Biura Bezpieczeństwa Wewnętrznego) nie prowadzi się postępowań przygotowawczych, a zatem nie istnieje zagrożenie naruszania niezależności wewnętrznej prokuratora w takim zakresie. Prokuratorzy wykonujący obowiązki w tej jednostce realizują je na potrzeby Prokuratora Generalnego i jego zastępców, i bardzo rzadko czynią to w swoim imieniu. Najczęściej działają na podstawie upoważniania. Brak jest zatem potrzeby konstruowania tak daleko idących przepisów mających zapewnić i zabezpieczyć ich niezależność.

DZIAŁ II. ORGANIZACJA PROKURATURY

W Dziale II – Organizacja Prokuratury proponowana jest częściowo, ale istotnie nowa struktura organizacyjno-funkcjonalna Prokuratury. Do najważniejszych przekształceń i reform należy zaliczyć:

1) rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości;
2) zniesienie jednego szczebla Prokuratury, z dotychczasowych czterech, istniejących od 1994 r., gdy utworzono 11 prokuratur apelacyjnych (Prokuratura Krajowa / w latach 2010-2016 Prokuratura Generalna; prokuratury regionalne / do 2016 r. apelacyjne; prokuratury okręgowe / do 1999 r. wojewódzkie; prokuratury rejonowe);
3) w związku z powyższym, scalenie prokuratur regionalnych z prokuraturami okręgowymi, przy zachowaniu tej ostatniej nazwy;
4) zmniejszenie liczby prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych, bez wycofywania się jednakże samej instytucji (prokuratorów) z dotychczasowych ośrodków (przekształcenie organizacyjne, a nie fizyczna likwidacja jednostek Prokuratury);
5) ujednolicenie już na szczeblu ustawowym wewnętrznej struktury poszczególnych szczebli Prokuratury oraz wprowadzenie ściślejszego podziału kompetencji pomiędzy nimi;
6) zwiększenie samodzielności prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych względem jednostek wyższego rzędu;
7) przeprojektowanie struktury Prokuratury Generalnej w stosunku do obecnej Prokuratury Krajowej;
8) zmiana organizacyjna w zakresie zwalczania najpoważniejszej przestępczości zagrażającej Państwu (przestępczości krytycznej).

W przeszłości i obecnie w licznych publikacjach naukowych i publicystycznych po wielekroć postulowano, aby funkcja Prokuratora Generalnego była oddzielona od

politycznego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, tudzież pozytywnie odnoszono się do takiego rozwiązania – jako generalnego kierunku, przy krytyce szczegółowych rozwiązań – obowiązującego w latach 2010–2016. Połączenie tych ról po 1989 r. – w przeciwieństwie do formalnie samodzielnego Prokuratora Generalnego przez niemal cały (od 1950 r.) czas istnienia PRL – uzasadniono odejściem od „leninowskiego" modelu Prokuratury. Jednakże blisko już 40-letnia (a więc długością zbliżająca się do okresu trwania PRL) praktyka obserwacji obu wariantów prowadzi na gruncie polskim do stanowczego wniosku, że łączenie funkcji kierującego główną instytucją aparatu państwowego mającą stać na straży prawa ze stricte politycznym stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości jest rozwiązaniem o katastrofalnym skutku w postaci upolitycznienia Prokuratury, niskiego poziomu profesjonalizmu, szerzenia postaw konformistycznych wśród prokuratorów i stałego braku zaufania społeczeństwa do ich pracy.

Warto także przypomnieć, że pomijając łącznie 9-letnie rządy jednego z Ministrów Sprawiedliwości (2005–2007 i 2016–2023), średni okres pełnienia funkcji przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wynosił od 1989 r. średnio około 10 miesięcy. Kadencja przedostatniego Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wyniosła ponownie jedynie kilkanaście miesięcy. Abstrahując więc nawet od konotacji politycznych, w takim czasie nie sposób przyjąć i utrwalić właściwych wzorców działania, zbudować kulturę instytucjonalną, wdrożyć własną długofalową wizję pracy Prokuratury. Z drugiej strony, w połączeniu z brakiem kadencyjności najważniejszych stanowisk kierowniczych, powodowało to w konsekwencji bądź częstą „karuzelę" szefów, bądź niekiedy przeciwnie, wieloletnie osadzanie się konkretnych osób na funkcjach kierowniczych bez realnej, obiektywnej, powtarzalnej weryfikacji ich kompetencji nie tylko zawodowych, ale i osobowościowych ku temu. Paradygmat, w uproszczeniu, sprowadzał się do braku stabilności lub do marazmu na wielu polach, a nieraz ta pierwsza generowała także ten drugi skutek, wobec braku ciągłości kierownictwa.

Z kolei, prokuratury apelacyjne, w 2016 r. przemianowane na prokuratury regionalne, zostały utworzone z dniem 1 lipca 1993 r. na podstawie ustawy z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz. U. Nr 47, poz. 213). Nastąpiło to dopiero 3 lata po utworzeniu, z dniem 1 października 1990 r., sądów apelacyjnych. Przegląd blisko 4,7 tys. tekstów istniejącego od 1995 r. najważniejszego periodyku prokuratorskiego „Prokuratura i Prawo", w zasadzie aż do czerwcowego jej numeru z 2026 r., nie pozwala na odnalezienie ani jednego (sic!) opracowania, które wnikliwie analizowałoby strukturę Prokuratury, a w szczególności sens istnienia szczebla apelacyjnego / regionalnego Prokuratury, czy efektywność funkcjonalną.

W uzasadnieniu projektu ww. ustawy, mocą której w latach 90. utworzono prokuratury apelacyjne, motywy tego zostały przedstawione skrajnie lakonicznie: dostosowanie Prokuratury do struktury sądów na tle projektowanego wprowadzenia postępowania apelacyjnego i kasacyjnego („Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych" Druk nr 138 z dn. 21 lutego 1992 r. Sejmu I kadencji – https://orka.sejm.gov.pl/Druki1ka.nsf/wgdruku/138/$file/138.pdf). Dodatkowe, choć znikome światło rzuca też artykuł W. Grzeszczyka „Ustawa o prokuraturze po nowelizacji" („Prokuratura i Prawo", nr 9/1996), z którego wydaje się wynikać, że poziom ten stworzono

głównie w celu sprawowania nadzoru instancyjnego i służbowego nad prokuraturami okręgowymi. Co więcej, wbrew temu, co wskazano powyżej, prokuratury apelacyjne, jeżeli powstały, by stworzyć paralelną strukturę Prokuratury ze strukturą sądownictwa, to tylko sądów powszechnych. Bowiem względny prokuratorski odpowiednik Sądu Najwyższego, to jest Prokuratura Krajowa, powstała dopiero w 1996 r., zastępując Departament Prokuratury funkcjonujący w Ministerstwie Sprawiedliwości, w którym pracowali prokuratorzy wyłącznie delegowani z prokuratur apelacyjnych i ówczesnych wojewódzkich (zastąpionych od 1999 r. prokuraturami okręgowymi). Jednakże, de lege lata, od wielu lat czynności prokuratorskie przed wszystkimi trzema kategoriami sądów powszechnych wykonują prokuratorzy wszystkich czterech szczebli, także Prokuratury Generalnej.

Wraz z utworzeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury już przed 16 laty prokuratury regionalne (apelacyjne) i okręgowe utraciły też całkowicie zadania związane z kształceniem aplikantów prokuratorskich.

Faktyczne powody utworzenia przed laty i istnienia prokuratur apelacyjnych/regionalnych to:

- silnie rozbudowane, a jednocześnie nieskuteczne i służące w razie potrzeby kamuflowaniu bezprawnych nacisków na decyzje prokuratorskie, formuły nadzoru służbowego i powiązana z nim także fetyszyzacja wyników statystycznych, która nie przekłada się odpowiednio na jakość pracy Prokuratury;
- stworzenie szczebla awansowego (podwyższenie tytułu zawodowego) oraz możliwości podniesienia i różnicowania zarobków, co byłoby ewentualnie uzasadnionym, gdyby ścieżka kariery prokuratorów była – a nie jest – oparta o czytelne kryteria i uczciwe procedury awansowe;
- funkcjonowanie nietrafnego poglądu, że paralelność struktury Prokuratury i sądów jest jedyną, albo główną gwarancją powiązania lub tożsamości siatki płac prokuratorów i sędziów.

Utrzymanie czteroszczeblowej konstrukcji Prokuratury pozostawałoby w sprzeczności z innymi węzłowymi założeniami, na których opiera się niniejszy projekt ustawy.

Po pierwsze – zachowując pewne instrumenty monitorujące i kontrolne ze strony Prokuratora Generalnego, czy prokuratora okręgowego – proponowane jest wyraźne okrojenie z funkcji nadzorczych szczebli wyższych nad niższymi, prowadzących do marnotrawienia sił i środków na działania niczemu nie służące, ograniczające niezależność prokuratorów, a przede wszystkim rozmywające odpowiedzialność prokuratora za sposób prowadzenia powierzonej mu sprawy.

Po drugie, położony zostaje silny akcent na samodzielność prokuratora, swobodnie decydującego o sposobie prowadzenia i nadzorowania śledztwa, zasługującego na docenienie za osiągane sukcesy, ale i ponoszącego realną odpowiedzialność za porażki, do dyscyplinarnej i cywilnej włącznie w razie rażących zaniedbań profesjonalnych.

Po trzecie, projekt proponuje przyjęcie jednolitego statusu prokuratora, co również przemawia za brakiem potrzeby wyróżniania aż czterech stopni organizacyjnych.

Po czwarte – co wymaga oczywiście szerszych zmian i przygotowań, także w sferze pozostającej poza bezpośrednim oddziaływaniem Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury – Prokuratura powinna stopniowo, w perspektywie kilku lat

zostać odciążoną całkowicie od nadzorowania, a tym bardziej prowadzenia drobniejszych spraw, w formie dochodzeń i przesunięta w tej sferze ku roli głównie oskarżycielskiej. W znaczącym stopniu pozwoli to uwolnić środki i zasoby prokuratur rejonowych, które będą w stanie przejąć od prokuratur okręgowych prowadzenie części poważniejszych spraw o charakterze śledztw.

Zniesienie prokuratur regionalnych, poza naturalnymi lekkimi perturbacjami związanymi z każdą reformą, w żadnej mierze nie zaburzy długofalowo pracy Prokuratury. W miastach mieszczących dziś prokuratury regionalne, a przy tym także sądy apelacyjne (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław) nadal – co jest poza dyskusją i sporem – istnieć będą prokuratury okręgowe, tak jak ma to miejsce obecnie. Zatem nie ma możliwości, by wpłynęło to negatywnie na bieżąco prowadzone i nadzorowane postępowania przygotowawcze, ani tym bardziej na pełnienie funkcji oskarżycielskich przed sądami. Zasób kadrowy prokuratorów i urzędników prokuratur regionalnych winien zostać zagospodarowany w tych prokuraturach okręgowych, ewentualnie z wyjątkiem osób, które przejdą do pracy w nowej Prokuraturze Generalnej.

W istocie większość problemów do rozwiązania, o nienadzwyczajnym stopniu trudności, skupi się na kwestiach administracyjnych i pracowniczych, odpowiednich przydziałach kadrowych czy też przewidencjonowaniu określonych spraw różnego typu. Gros tych przekształceń wymaga jedynie odpowiedniego zaprojektowania przepisów wprowadzających i przejściowych oraz wydania przez dotychczasowe kierownictwo Prokuratury odpowiednich zarządzeń wykonawczych do przeprowadzenia reformy organizacyjnej.

Proponowana koncepcja spłaszczenia Prokuratury w żadnym wypadku nie stanowi ukrytej czy jawnej degradacji finansowej prokuratorów szczebla regionalnego. Nie ma żadnego powodu ani faktycznego, ani prawnego, aby prokurator, który swoją pracą, wieloletnim stażem zawodowym wypracował określony poziom wynagrodzenia – związany z dzisiejszym zatrudnieniem w prokuraturze regionalnej – poziom ten miał utracić w związku z przejściem do pracy w prokuraturze okręgowej. Tym bardziej, że spłaszczenie struktury będzie wiązać się z poszerzeniem zakresu tzw. stawek awansowych wynagrodzenia, a nawet z ich całkowitym otwarciem dla wszystkich prokuratorów bez konieczności przechodzenia na wyższy szczebel pracy, z uwagi na przyjęcie w projekcie ustawy koncepcji jednolitego statusu prokuratora. Ta ostatnia likwiduje też problem ewentualnej utraty prestiżu związanej z pozbawieniem tytułu zawodowego prokuratora prokuratury regionalnej. Wszyscy bowiem prokuratorzy, od szczebla rejonowego po Prokuraturę Generalną, uprawnieni będą do posługiwania się wspólnym, jednolitym tytułem prokuratora, bez wskazywania szczebla bieżącej służby prokuratorskiej.

Rozdział 1. Prokurator Generalny

Zakres kompetencji Prokuratora Generalnego został ujęty szeroko. Jest to, oczywiście, konsekwencja, zredefiniowania organizacji Prokuratury oraz przyjętego w ustawie rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Prokurator Generalny jako naczelny organ Prokuratury i szef całej instytucji będzie z pomocą kierowanego przez siebie urzędu – Prokuratury Generalnej i zatrudnianych tam prokuratorów i urzędników (art. 24-25):

1) reprezentować Prokuraturę w relacjach z innymi organami państwowymi i zagranicznymi;
2) ujednolicać praktykę prowadzenia postępowań w określonych kategoriach spraw karnych, cywilnych i administracyjnych, w tym podejmowania przez prokuratorów z własnej inicjatywy czynności w tych sprawach;
3) opracowywać wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w przypadku ujawnienia rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą orzekania sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego;
4) określać sposób i tryb rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy jednostkami Prokuratury;
5) określać zasady ważenia spraw;
6) wydawać wytyczne, o których mowa w art. 5 pkt 6;
7) wydawać polecenia wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawie karnej oraz zbadania okoliczności w każdej innej sprawie;
8) wykonywać czynności z zakresu nadzoru nad czynnościami operacyjnymi realizowanymi przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policję, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Więzienną, Służbę Ochrony Państwa, Żandarmerię Wojskową, Straż Graniczną i Krajową Administrację Skarbową;
9) koordynować działania związane z realizacją zadań z zakresu ochrony praworządności;
10) prowadzić politykę kadrową i etatową Prokuratury;
11) wykonywać uprawnienia w zakresie odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej prokuratorów oraz zapewniać administracyjną i finansową obsługę działania Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów oraz Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów;
12) współpracować z Ministrem Sprawiedliwości;
13) współpracować z Prokuraturą Europejską;
14) współpracować z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, ponadnarodowymi oraz zagranicznymi w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępczości;
15) współpracować z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie dotyczącym realizacji i organizacji zadań prokuratorów wojskowych;
16) współpracować z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury;
17) współpracować z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zakresie zwalczania przestępczości i zapobiegania innym naruszeniom prawa oraz w upowszechnianiu idei praworządności, w tym w zakresie działalności edukacyjnej i naukowej;
18) realizować czynności związane ze sporządzeniem oraz wykonaniem budżetem Prokuratury oraz zarządzania majątkiem Prokuratury;
19) zapewniać administracyjną i finansową obsługę działania Krajowej Rady Prokuratury;
20) zapewniać obsługę Rady Społecznej przy Prokuratorze Generalnym;
21) podejmować działania w zakresie informatyzacji Prokuratury;
22) wykonywać inne czynności określone w ustawach.

Procedura wyłonienia kandydatów i powołania Prokuratora Generalnego została szczegółowo uregulowana w art. 26-33 projektu (oddział 2).

Projekt w art. 26 stanowi, że do objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego bezwzględnie wymagany będzie co najmniej 20-letni staż na stanowisku sędziego lub prokuratora, w tym co najmniej 10-letni staż prokuratorski bezpośrednio poprzedzający dzień zgłoszenia kandydatury od pełnienia tej funkcji. Uznano, także na podstawie obserwacji kadencji Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta, że złożoność organizacji Prokuratury i zadań przez nią realizowanych jest tak duża i doniosła, że nie ma możliwości, aby co do zasady skutecznie i sprawnie instytucją tą mogła pokierować osoba nie mająca głębszego i aktualnego doświadczenia związanego z pracą w Prokuraturze. Do okresu 20-letniego będzie wliczany okres pracy w charakterze młodszego prokuratora lub asesora sądowego. W efekcie kandydat na stanowisko Prokuratora Generalnego będzie musiał znajdować się w wieku co najmniej około 49-50 lat.

Projekt wyklucza możliwość ubiegania się o stanowisko Prokuratora Generalnego przez prokuratora pozostającego w stanie spoczynku. A także, co wydaje się oczywiste, prokuratora karanego dyscyplinarnie lub przeciwko któremu toczy się postępowanie o czyn zabroniony ścigany z oskarżenia publicznego.

Przepisy art. 27-29 regulują pierwszy etap procesu przeprowadzenia konkursu na stanowisko Prokuratora Generalnego, który należeć będzie do Krajowej Rady Prokuratury (KRP). Procedurę konkursowo – wyborczą inicjować będzie ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej Prokuratury Generalnej informacji o możliwości, sposobie i terminie zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego. Ogłoszenie będzie następować w trzech wypadkach:

- nie później niż na sześć miesięcy przed dniem zakończenia kadencji Prokuratora Generalnego;
- w przypadku odwołania Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji – w terminie 14 dni od tego zdarzenia, a w przypadku określonym w art. 33 w terminie 14 dni od dnia upływu terminu do wniesienia skargi od uchwały Sejmu o odwołaniu Prokuratora Generalnego albo w przypadku wniesienia takiej skargi, od dnia podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały oddalającej skargę;
- w przypadku śmierci Prokuratora Generalnego – w terminie 14 dni od powzięcia przez Krajową Radę Prokuratury informacji o tej okoliczności.

Krajowa Rada Prokuratury zobligowana będzie do wyłonienia finalnych kandydatów nie później niż na cztery miesiące przed upływem kadencji Prokuratora Generalnego, a w przypadku odwołania Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji albo w razie jego śmierci – w terminie dwóch miesięcy od tego zdarzenia.

Od dnia ogłoszenia kandydat będzie dysponował 14-dniowym okresem na zgłoszenie się do konkursu. Zgłoszenie wymagać będzie od zainteresowanego zebrania poparcia (podpisów) co najmniej 100 prokuratorów. Konsekwentnie poparcie nie może pochodzić od prokuratorów w stanie spoczynku. Jednocześnie listy poparcia są jawne a wycofanie udzielonego poparcia nie będzie rodzić skutków prawnych dla ważności formalnej zgłoszonej kandydatury.

Zgłoszenie – weryfikowane w pierwszej kolejności od strony formalnej – będzie musiało zawierać wskazanie podstawowych danych osobowych oraz zawodowych (art. 28 projektu). Do zgłoszenia dołącza się w formie odrębnych dokumentów:

- wykaz prokuratorów popierających zgłoszenie;

- opis koncepcji funkcjonowania Prokuratury w wizji kandydata;
- dokumenty potwierdzające doświadczenie z zakresu zarządzania;
- inne dokumenty potwierdzające wiedzę i doświadczenie zawodowe.

W przypadku zakwestionowania przez KRP zgłoszenia od powyższej strony kandydatowi przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego. Po stwierdzeniu prawidłowości zgłoszenia Rada przechodzić będzie do etapu oceny merytorycznej kandydata. W jej ramach uprawniona będzie do zwrócenia się do właściwych organów o przedstawienie akt osobowych kandydata oraz innych dokumentów. Kolejnym krokiem będzie transmitowane za pośrednictwem Internetu wysłuchanie publiczne kandydatów obejmujące ich wystąpienie i możliwość zadawania pytań przez uczestników wysłuchania, a formę i porządek wysłuchania publicznego określi Krajowa Rada Prokuratury.

Po przeprowadzeniu wysłuchania Krajowa Rada Prokuratury wybiera ostatecznych trzech kandydatów w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków, biorąc za podstawę wyboru:

- wiedzę i doświadczenie zawodowe;
- kompetencje związane z zarządzaniem;
- przedstawioną przez kandydata koncepcję funkcjonowania Prokuratury.

Po dokonaniu wyboru finalnych kandydatów KRP przedstawi Marszałkowi Sejmu uchwałę w tym zakresie, wraz z protokołem oraz zapisem audiowizualnym posiedzenia, a także zgłoszeniami tych kandydatów z dołączonymi do nich dokumentami.

Po przeprowadzeniu powyższych działań realizacja wyboru Prokuratora Generalnego wkroczy do drugiego, parlamentarnego etapu (art. 30 projektu). Projektodawcy uznali, że nie istnieje idealny model wyboru samodzielnego Prokuratora Generalnego, spośród różnych możliwości (decyzja jednej lub obu izb parlamentu, decyzja Prezydenta RP, wybór w głosowaniu prokuratorów, wybór w wyborach przez obywateli). Zdaniem projektodawców wybór przez większość parlamentarną, ale działającą w ramach koniecznego konsensusu między obiema izbami, Sejmem i Senatem, jest wariantem najbardziej optymalnym, powielającym model wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Z jednej strony zapewnia on silną legitymację jako pochodzący z mocy władzy ustawodawczej wybieranej w wolnych wyborach przez cały naród (uprawnionych do głosowania). Z drugiej, poprzez ograniczenie wyboru tylko do czynnych i doświadczonych prokuratorów, przy wymogu zebrania co najmniej 100-osobowego poparcia dla kandydata, limitowanego w górę wyłącznie liczbą prokuratorów (obecnie ok. 5.800 osób), pozwala zagwarantować, że kandydat ten będzie cieszył się niezbędnym minimum autorytetu wewnątrz środowiska, którym ma pokierować.

Zgodnie z projektowanym trybem powołania dokona Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu, spośród kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Prokuratury. W tym celu, po przyjęciu uchwały przez Sejm Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje uchwałę o powołaniu Prokuratora Generalnego Marszałkowi Senatu, zaś izba wyższa dysponować będzie 30-dniowym terminem na wyrażenie swojego stanowiska. Dla uniknięcia sytuacji patowej przewidziano, że niepodjęcie uchwały przez Senat w tym czasie oznacza wyrażenie zgody na powołanie Prokuratora Generalnego.

W przypadku, gdy Senat nie wyrazi zgody, Sejm może, w terminie 30 dni od dnia podjęcia przez Senat uchwały, powołać na to stanowisko inną osobę, spośród

pozostałych kandydatów wyłonionych przez Krajową Radę Prokuratury, po czym procedura zatwierdzenia przez izbę wyższą ulega powtórzeniu.

W przypadku, gdy w wyniku powyżej opisanego trybu, bez względu na powód, nie dojdzie do wyboru Prokuratora Generalnego Krajowa Rada Prokuratury rozpoczyna nowy konkurs. Celem zapobieżenia w tym czasie perturbacjom w kierowaniu Prokuraturą projekt stanowi, że po zakończeniu kadencji dotychczasowy Prokurator Generalny pełni swoje obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Prokuratora Generalnego.

Art. 32 § 1 projektu zawiera krytyczne dla stabilności instytucji i pozycji samego Prokuratora Generalnego regulacje związane z możliwością utraty tego stanowiska w wyniku odwołania przed końcem 6-letniej kadencji. Samodzielne, niezależne i obligatoryjne przesłanki odwołania, określone w § 1 pkt 1-5 nie powinny budzić kontrowersji. Pytania może budzić ostatnia wymieniona przesłanka (prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną), bowiem utratę stanowiska będzie powodować ukaranie nawet najlżejszą przewidzianą karą (upomnienie). Projektodawcy wyszli jednak z założenia, że sytuacją niedopuszczalną z punktu widzenia instytucji byłoby, aby kierowała nią osoba skazana dyscyplinarnie. Z uwagi na formalne, łatwo stwierdzalne powyższe przesłanki odwołania, uznano, że do decyzji o odwołaniu wystarczająca będzie uchwała samego Sejmu, bez udziału Senatu.

Natomiast, w art. 32 § 2 projektu zdecydowano się także na wprowadzenie przesłanki odwołania w postaci klauzuli generalnej tj. sprzeniewierzenia się przez Prokuratora Generalnego złożonemu ślubowaniu przez działania lub zaniechania, którymi rażąco lub uporczywie naruszył przyjęte na siebie zobowiązania, w szczególności naruszając przepisy Konstytucji i ustaw, prawa i wolności obywatelskie lub niezależność prokuratorów. Uznano, że nie można wykluczyć całkowicie popełnienia poważnego błędu w wyborze Prokuratora Generalnego, który w efekcie przejawiać będzie tak opisane zachowanie. Dostrzegając jednak możliwość „upolitycznienia" i kierowanie niesłusznego zarzutu tego typu wobec Prokuratora prawidłowo pełniącego swoje obowiązki, zastosowano w projekcie bardzo silne zabezpieczenia w ramach tego trybu odwołania z urzędu, tj.:

- podjęcie uchwały przez Sejm wyłącznie na wniosek na wniosek Krajowej Rady Prokuratury;
- uzyskanie większości kwalifikowanej, tzn. co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów;
- uzyskanie zgody Senatu na odwołanie wedle tożsamych reguł, jak przy powołaniu Prokuratora Generalnego na to stanowisko.

Ponadto art. 33 projektu zawiera dodatkowe zabezpieczenie tak ukształtowanego procesu nadzwyczajnego odwołania, w postaci uprawnienia odwoływanego Prokuratora Generalnego do złożenia skargi do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia podjęcia przez Senat uchwały w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Prokuratora Generalnego. Sąd Najwyższy zobligowany będzie do rozpoznania skargi w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, w składzie całej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w formie uchwały, na posiedzeniu z udziałem Przewodniczącego Krajowej Rady Prokuratury, przedstawiciela Sejmu oraz skarżącego. Uznając skargę za zasadną, Sąd Najwyższy podejmie uchwałę o bezskuteczności odwołania Prokuratora Generalnego. Z dniem podjęcia uchwały osoba odwołana powraca na stanowisko Prokuratora Generalnego, a jego kadencję uważa się za nieprzerwaną. Do czasu rozpoznania skargi nie podejmuje się czynności dotyczących powołania nowego Prokuratora Generalnego

Natomiast z dniem skutecznego (prawomocnego) odwołania przez Sejm osoba zajmująca stanowisko Prokuratora Generalnego obejmie stanowisko prokuratorskie, które zajmowała w dniu powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego, chyba że podstawą odwołania będzie kara dyscyplinarna w postaci pozbawienie stanowiska prokuratora (art. 32 § 5 projektu).

Dalsze przepisy (oddział III, art. 34-36 projektu) regulują status Prokuratora Generalnego. Art. 35 § 1 i 3 projektu ustanawia, że kadencja Prokuratora Generalnego trwa sześć lat, licząc od dnia złożenia ślubowania. Prokurator Generalny po zakończeniu kadencji nie może być ponownie powołany na to stanowisko. Uznano, że optymalnym rozwiązaniem jest zarówno taki czas pełnienia tej funkcji, jak i niemożność ponownego objęcia tego stanowiska, nawet po ewentualnej przerwie. W § 2 przyjęto natomiast, że osiągnięcie przez Prokuratora Generalnego wieku, z którym ustawa wiąże przejście w stan spoczynku, nie skutkuje zakończeniem jego kadencji. A zatem, przykładowo, prokurator wybrany na to stanowisko w 64 roku życia będzie mógł je zajmować aż do wieku 70 lat. Z drugiej strony, zgodnie z § 4 po zakończeniu sześcioletniej kadencji Prokurator Generalny może przejść w stan spoczynku, niezależnie od swojego wieku (przy czym, jak wspomniano wcześniej, matematycznie, wobec wymogów formalnych dla kandydatów, w efekcie nie będzie to mogło być wiek niższy niż ok. 55-56 lat). Jeżeli jednak osoba ustępująca zdecyduje się pozostać czynnym prokuratorem, to zgodnie z § 5 obejmie stanowisko służbowe w Prokuraturze Generalnej.

Powyższa konstrukcja podyktowana jest potrzebą przydania Prokuratorowi Generalnemu odpowiednio długiego czasu na kształtowanie swojej – zaakceptowanej w Sejmie i Senacie przez jego wybór – wizji działania Prokuratury i uwolnieniem od uwarunkowań wewnątrzśrodowiskowych oraz obawy przed represjami w przyszłości, zwłaszcza wewnątrz korporacji prokuratorskiej. Nadto, stanowisko Prokuratora Generalnego jest niewątpliwie ukoronowaniem kariery prokuratorskiej i po ustaniu piastowania tej funkcji w pełni uzasadnione jest umożliwienie przejścia w stan spoczynku, jeżeli taka będzie wola tej osoby.

Dodatkowo, w art. 36, dla wzmocnienia niezależności Prokuratora Generalnego oraz skupienia się na zarządzaniu instytucją, ustanowiono zakaz podejmowania przez niego dodatkowego zatrudnienia, innych zajęć zarobkowych i sposobów zarobkowania, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, badawczym lub badawczo-dydaktycznym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach oraz z wyjątkiem działalności twórczej.

Przepis art. 34 projektu, dla uniknięcia wątpliwości – paralelnie do art. 75 projektu – umożliwia kobiecie wybranej na najwyższe stanowisko prokuratorskie posługiwanie się tytułem w formie męskiej („Prokurator Generalny”), lub w formie żeńskiej („Prokuratorka Generalna”), wedle jej własnego uznania.

Przepisy oddziału 4 (art. 37-40 projektu) regulują działalność sprawozdawczo-informacyjną Prokuratora Generalnego w odniesieniu do czterech obszarów:

a) sprawozdanie podstawowe (art. 37 projektu) – coroczne jawne dla społeczeństwa sprawozdanie przedstawiane Sejmowi i Senatowi najpóźniej do 30 kwietnia danego roku, mogące być przedmiotem debaty, ale nie podlegające głosowaniu (inaczej niż to miało miejsce w latach 2010-2016, gdy nieprzyjęcie takiego

sprawozdania otwierało drogę do odwołania Prokuratora Generalnego, a więc „upolityczniało" i uzależniało go od bieżącej większości parlamentarnej); sprawozdanie to obejmować będzie analizę realizacji zadań Prokuratury, stan kadrowy i finansowy instytucji oraz stan współpracy z innymi organami publicznymi;

b) informację zakresową (art. 38 projektu) – upoważnienie dla Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Krajową Radę Prokuratury, w zakresie ich właściwości, do złożenia do Prokuratora Generalnego uzasadnionego pisemnego wniosku o przedstawienie informacji dotyczącej określonego aspektu działalności Prokuratury; jednakże żądanie nie może dotyczyć przedstawienia informacji o ustaleniach dokonanych w konkretnej sprawie;
c) sprawozdanie co do kontroli operacyjnych (art. 39 projektu) – znane z obecnej ustawy, obligujące Prokuratora Generalnego, aby do dnia 30 czerwca każdego roku przedstawiał Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację (obejmującą także działalność Prokuratury Europejskiej na obszarze RP w tej mierze) o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej, ze wskazaniem liczby osób, co do których:
   - sąd zarządził kontrolę i utrwalanie rozmów lub kontrolę operacyjną;
   - sąd odmówił zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów lub kontroli operacyjnej;
   - wniosek o kontrolę operacyjną nie uzyskał zgody prokuratora.
d) informacja w zakresie bezpieczeństwa państwa (art. 40 projektu) – w tym trybie Prokurator Generalny będzie mógł przedstawić organom władzy publicznej informacje dotyczące konkretnych spraw (przede wszystkim chodzić tu może o poważne śledztwa np. dotyczące szpiegostwa), jeżeli mogą one być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania; szczegółowy zakres przedstawionej informacji przekazujący ją dokumentuje pisemnie; pismo włącza się do akt podręcznych sprawy, z zachowaniem w razie potrzeby przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Ostatnia część rozdziału poświęconego Prokuratorowi Generalnemu reguluje nową instytucję Rady Społecznej przy Prokuratorze Generalnym (oddział 5). Idąc w ślady projektu ustawy tzw. separacyjnej, art. 41-42 projektu przewiduje utworzenie i funkcjonowanie, nie istniejącej nigdy wcześniej w historii polskiej Prokuratury, Rady Społecznej o charakterze konsultacyjno-doradczym. Projektodawcy uznali, że podniesiony już wcześniej publicznie pomysł powstania takiego ciała, po pewnych korektach, zasługuje na uwzględnienie. Cennym jest, by zgromadzeni w jednym miejscu przedstawiciele bardzo różnorodnych środowisk, dyskutując również między sobą, nie zaś rozproszeni, okresowo mogli zaproponować Prokuratorowi Generalnemu określone postulaty, mogące przyczynić się poprawy funkcjonowania samej Prokuratury w określonych obszarach lub przedyskutować pojawiające się problemy i inne kwestie. Do kompetencji Rady, działającej z własnej inicjatywy lub na wniosek Prokuratora Generalnego, będzie należeć:

1) wyrażanie stanowisk w istotnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania Prokuratury, a w szczególności wskazywanie obszarów zagrożeń przestępczością i przedstawianie kierunkowych propozycji dotyczących formułowania wytycznych przez Prokuratora Generalnego oraz ocena przedsięwzięć podejmowanych przez Prokuratora Generalnego w zakresie wsparcia osób pokrzywdzonych, dostępności Prokuratury dla osób ze szczególnymi potrzebami, a także psychologicznego wsparcia prokuratorów i pracowników Prokuratury;
2) wysłuchiwanie rocznej informacji Prokuratora Generalnego o realizacji zadań Prokuratury.

W skład 15-osobowej Rady, powoływanej na 4-letnią kadencję, wejdą przedstawiciele:

- Naczelnej Rady Adwokackiej;
- Krajowej Izby Radców Prawnych;
- Krajowej Rady Komorniczej;
- Krajowej Rady Notarialnej;
- Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
- Rzecznika Praw Dziecka;
- Rzecznika Praw Pacjenta;
- Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Rady Ochrony Pracy;
- trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Społecznego oraz
- trzy osoby wskazane przez Radę Dialogu Społecznego, w tym dwie będące przedstawicielami związków zawodowych i jedna będąca przedstawicielem pracodawców.

Żaden z członków Rady nie będzie mógł być prokuratorem w stanie czynnym, ani w stanie spoczynku. Członkiem nie może być także osoba skazana choćby nieprawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Członkostwo w Radzie Społecznej wygasa przed upływem kadencji wskutek śmierci, rezygnacji lub skazania członka prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W takim przypadku podmiot niezwłocznie wskazuje Prokuratorowi Generalnemu nowego członka na okres do zakończenia kadencji Rady.

Rada Społeczna wybierać będzie spośród swoich członków przewodniczącego i jego zastępcę i określi w regulaminie tryb swojego działania. Obsługę administracyjną i finansową zapewni Prokurator Generalny z budżetu Prokuratury Generalnej. Członkom Rady Społecznej nie będzie przysługiwać wynagrodzenie. Jednakże członkom biorącym udział w posiedzeniu Rady, zamieszkałym poza miejscowością, w której odbywa się posiedzenie, przysługiwać będzie zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania oraz dieta na podstawie przepisów dotyczących należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

Rozdział 2. Prokuratura Generalna

W proponowanym nowym modelu Prokuratury, nie rezygnując zupełnie z możliwości kontrolnych, wielkość i rola Prokuratury Generalnej ulega pewnemu

ograniczeniu, korelując ze znacznym ograniczeniem nadzoru, zwiększeniem samodzielności jednostek Prokuratury poniżej szczebla centralnego oraz zwiększeniem indywidualnej niezależności prokuratorów. De lege lata Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 753) przewiduje, że Prokuratura Krajowa składa się z 15 komórek (6 departamentów, 8 biur i 1 wydziału). Zadania tych komórek są rozpisane szczegółowo w Regulaminie, obejmując 195 pozycji.

Projekt na poziom ustawowy, w art. 46 § 1, przenosi ukształtowanie tych komórek organizacyjnych, których oddziaływanie ma charakter w dużej mierze „na zewnątrz" samej Prokuratury Generalnej, tj. departamentów, określając jednocześnie ich zasadnicze kompetencje. Projekt proponuje ich funkcjonowanie w liczbie siedmiu:

1) Departament Organizacyjny, zajmujący się bezpośrednią obsługą działalności Prokuratora Generalnego i jego Zastępców, polityką kadrową i szkoleniową Prokuratury, informatyzacją Prokuratury, statystyką i sprawozdawczością Prokuratury oraz zapewnieniem bezpieczeństwa fizycznego oraz informatycznego działalności Prokuratury Generalnej, w tym Kancelarii Tajnej;
2) Departament Bezpieczeństwa Państwa, wraz z Biurami Śledczymi – jedynymi komórkami prowadzącymi postępowania karne na poziomie centralnym – do którego należy ściganie i oskarżanie w sprawach o przestępstwa stanowiące szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa Państwa (przestępczość krytyczna);
3) Departament Sądownictwa, zajmujący się realizacją zadań Prokuratora Generalnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, realizacją zadań w zakresie ułaskawień oraz prowadzeniem studiów i analiz orzecznictwa sądowego;
4) Departament Postępowania Przygotowawczego, realizujący zadania kontrolne, koordynacyjne i analityczne w zakresie przestępczości kryminalnej, zorganizowanej, cyberprzestępczości oraz przestępczości finansowej, skarbowej i gospodarczej, a nadto wykonujący zadania w zakresie nadzoru Prokuratora Generalnego nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi;
5) Departament Spraw Wojskowych, który realizuje zadania kontrolne, koordynacyjne i analityczne w zakresie spraw wojskowych wskazane w art. 52 § 2 projektu oraz w art. 55 § 2 projektu;
6) Departament Współpracy Międzynarodowej i Prokuratury Europejskiej, realizujący, wspierający i koordynujący współpracę międzynarodową Prokuratury na szczeblu centralnym;
7) Departament Administracji, Budżetu i Majątku, do którego zadań należy realizowanie, wspieranie i koordynowanie polityki budżetowej, finansowej, majątkowej i inwestycyjnej Prokuratury.

Powyższe nie uniemożliwia, zgodnie z art. 46 § 2 projektu, tworzenia przez Prokuratora Generalnego dodatkowych komórek organizacyjnych, w zależności od potrzeb, w postaci biur, wydziałów, a także stanowisk samodzielnych.

W relacji do bieżącej struktury Prokuratury Krajowej formalnemu zniesieniu ulegnie 9 komórek organizacyjnych:

- departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji (jego zadania przejmą Departament Bezpieczeństwa Państwa oraz Departament Postępowania Przygotowawczego),

- departament do Spraw Cyberprzestępczości i Informatyzacji (jego zadania przejmą Departament Postępowania Przygotowawczego oraz Departament Organizacyjny);
- biura (ich zadania przejmą wyżej wymienione Departamenty): Administracyjno-Finansowe, Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Budżetu i Majątku Prokuratury, Prezydialne, Prokuratora Krajowego oraz Spraw Konstytucyjnych;
- Wydział Spraw Wewnętrznych, jako komórka całkowicie zbędna na poziomie centralnym.

Podobnie jak obecnie, departamentami w Prokuraturze Generalnej kierować będą dyrektorzy, a tworzonymi w nich wydziałami i biurami – naczelnicy w zakresie ustalonym przez Prokuratora Generalnego w zarządzeniu o podziale czynności (art. 46 § 3 projektu). Dyrektorów, zastępców dyrektorów oraz naczelników we wszystkich komórkach organizacyjnych powoła i odwoła Prokurator Generalny z tym, że powołanie Dyrektora Departamentu Spraw Wojskowych następować będzie po zasięgnięciu niewiążącej opinii Ministra Obrony Narodowej (art. 46 § 4 projektu).

Przepisy art. 47-49 dookreślają kwestię funkcjonowania Departamentu Bezpieczeństwa Państwa w zakresie jego zadań, struktury i finansowania jego działalności. Dotychczasowy, istniejący od ponad 30 lat pion zwalczania przestępczości zreorganizowanej wymaga przebudowy, choć na poziomie samej regulacji ustawowej można mówić tylko o pewnych wyjściowych elementach reformy. Od lutego 2022 r. Polska znalazła się w centrum jednego z głównych punktów zapalnych na globie. Najbliższe dekady rysują się jako pełne przenikających się napięć, z powodu zmagań geopolitycznych w związku z postępem technologicznym we wszelkich sferach oraz w efekcie zmian klimatycznych. Generuje to i rodzić będzie konflikty i zagrożenia, którym jak zawsze musimy próbować stawiać czoła.

Zasadniczymi cechami projektowanej zmiany są:

- utrzymanie centralizacji pionu jako wydzielonego, elitarnego komponentu prokuratorskiego skupiającego się na zwalczaniu najbardziej niebezpiecznych, najpoważniejszych z punktu widzenia państwa zagrożeń (przestępczość krytyczna), ale przy tym inaczej niż w całej jego dotychczasowej historii, całkowite – łącznie z finansowym i administracyjnym – włączenie go w strukturę Prokuratury Generalnej;
- odejście od ogólnego modelu pionu zajmującego się na przestrzeni trzech dekad ściganiem także drobniejszych przypadków przestępczości zorganizowanej i korupcji (a nawet przestępczości spoza tego zakresu), rozpraszając swoje siły i uwagę;
- przeniesienie w całości ścigania zbrodni prawa międzynarodowego na poziom centralny, co umożliwi, na wzór innych krajów Unii Europejskiej, utworzenie w strukturze Departamentu Bezpieczeństwa Państwa wyspecjalizowanej stałej komórki organizacyjnej, która, współpracując ze stałą komórką śledczą ds. ścigania zbrodni międzynarodowych utworzoną w ramach struktury organów ścigania, będzie w stanie prowadzić i nadzorować kompleksowe śledztwa dotyczące zbrodni międzynarodowych i podejmować efektywne działania w kierunku pociągnięcia oskarżonych o te zbrodnie do odpowiedzialności przed polskimi sądami;
- zmniejszenie liczby struktur terenowych (biur śledczych, odpowiedników dzisiejszych wydziałów zamiejscowych) z obecnych 11 do maksimum 8;

- prowadzenie wnikliwej pracy analitycznej w sferze zagrożeń przestępczością krytyczną;
- w konsekwencji, położenie większego nacisku na inicjonowanie i realizację problemowego oraz proaktywnego podejścia do zwalczania przestępczości w skali regionalnej i ogólnokrajowej (dzięki odpowiedniej koordynacji i analityce) we współpracy z Centralnym Biurem Śledczym Policji (tudzież planowanym Narodowym Biurem Śledczym Policji) i innymi służbami, a także we współpracy ze środowiskiem naukowym (zwłaszcza kryminologicznym).

Do zadań Departamentu Bezpieczeństwa Państwa należeć będzie :

1) prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz pełnienie czynności oskarżyciela publicznego w sprawach przestępstw:
    a) charakterze terrorystycznym i finansowania terroryzmu;
    b) popełnianych w ramach zorganizowanych grup przestępczych stwarzających szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego;
    c) korupcji w naczelnych i centralnych organach państwa;
    d) określonych w rozdziale XVI kodeksu karnego (przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne) oraz przestępstw określonych w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonym w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. poz. 708 oraz z 2018 r. poz. 1753); z wyjątkiem przestępstw określonych w art. 119 k.k. oraz art. 126a w zw. z art. 119 k.k.;
    e) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w rozdziale XVII kodeksu karnego, z wyjątkiem art. 133 (znieważenie narodu lub państwa polskiego), art. 135 § 2 (publiczne znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), art. 136 § 4 (publiczne znieważenie na terytorium RP osoby należącej do personelu dyplomatycznego przedstawicielstwa obcego państwa albo urzędnika konsularnego obcego państwa) i art. 137 (publiczne znieważenie znaku lub symbolu państwowego);
    f) dotyczących innych, szczególnie poważnych zdarzeń, jeżeli sprawa została przekazana do prowadzenia decyzją Prokuratora Generalnego.
2) dokonywanie analiz oraz koordynowanie zwalczania przestępczości, o której mowa w pkt. 1;
3) inicjowanie i ustalanie zasad współpracy z innymi instytucjami państwowymi, w zakresie których leży zwalczanie przestępczości krytycznej;
4) merytoryczne współdziałanie w zakresie prowadzenia baz danych w Prokuraturze ułatwiających realizację ustawowych zadań Departamentu;
5) współpraca z właściwymi sądami oraz instytucjami w kraju i za granicą w zakresie monitorowania przebiegu odbywania kary pozbawienia wolności oraz wykonania środków probacyjnych, a także kar i środków karnych o charakterze finansowym i majątkowym przez osoby skazane za popełnienie przestępstw objętych właściwością Departamentu;
6) współpraca z Departamentem Współpracy Międzynarodowej i z Prokuraturą Europejską w zakresie współdziałania z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w przedmiocie zwalczania przestępczości krytycznej.

Departament składać się będzie z jednostki centralnej, nie prowadzącej postępowań przygotowawczych, ani nie realizującej funkcji oskarżycielskich, zajmującej

się zadaniami analitycznymi, koordynacyjnymi, kadrowymi i ogólnie rozumianego nadzoru. Ustawowo obligatoryjną komórką w Departamencie będzie Biuro Analiz i Koordynacji, zaś inne mogą zostać utworzone w razie takiej potrzeby przez Prokuratora Generalnego.

W strukturze terenowej funkcjonować będą, również tworzone zarządzeniem przez Prokuratora Generalnego, Biura Śledcze z tym zastrzeżeniem, że pojedyncze biuro swoją właściwością miejscową musi obejmować obszar co najmniej dwóch województw. Zatem w ramach obecnego podziału administracyjnego kraju, składającego się z 16 województw, liczb biur śledczych nie będzie mogła być wyższa niż 8, co jest jej zmniejszeniem w stosunku do obecnie istniejących 11 wydziałów zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Poza właściwością miejscową Prokurator Generalny uprawniony będzie także do określenia właściwości rzeczowej danego biura śledczego w określonych kategoriach postępowań (np. o szpiegostwo, dywersję, korupcję etc.).

Finansowanie i obsługa biur śledczych leżeć będzie w całości w gestii budżetu Prokuratury Generalnej. Asystenci, urzędnicy i inni pracownicy Prokuratury znajdujący się w obszarze właściwości miejscowej biura śledczego za ich zgodą na czas wykonywania obowiązków w biurze będą przenoszeni do pracy w Prokuraturze Generalnej. Aby zabezpieczyć te osoby przed obawą konieczności pracy w Warszawie bez własnej zgody – co mogłoby zaburzać ich sytuację życiową – każda z nich będzie mogła powrócić na to samo lub równorzędne stanowisko do poprzedniego miejsca pracy na skutek złożonego oświadczenia lub decyzji szefa jednostki (Prokuratora Generalnego) za 3-miesięcznym uprzedzeniem; okres ten za zgodą stron może ulec skróceniu. Asystentom urzędnikom i pracownikom biura śledczego przysługiwać dodatek, którego wysokość każdego roku określi Prokurator Generalny w zarządzeniu, stosownie do możliwości budżetowych Prokuratury.

Rozdział 3. Prokuratura okręgowa

Na poziomie ustawowym w art. 50-52 projektu reguluje się zakres terytorialny prokuratur okręgowych, ich jednolitą co do zasady strukturę wewnętrzną oraz zakres zadań. Na wstępie wskazać należy, że obecnie zgodnie z rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 351). W Polsce funkcjonuje 46 prokuratur szczebla okręgowego oraz dodatkowo – na podstawie Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia, ustalenia siedzib i obszarów właściwości ośrodków zamiejscowych prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych poza siedzibą prokuratury (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1378) – dwa ośrodki zamiejscowe Prokuratury Okręgowej w Lublinie, z siedzibami w Białej Podlaskiej i w Chełmie.

Potrzeba istnienia aż tak dużej ilości prokuratur okręgowych – z całą własną infrastrukturą funkcjonalną (w tym np. Wydziały Budżetowo – Administracyjne) o bardzo zróżnicowanej wielkości kadrowej, obszarowej oraz pod względem podległych prokuratury rejonowych jest dyskusyjna. Tym bardziej stanie się to wątpliwe w razie uchwalenia projektowanej ustawy, która zdecydowanie ogranicza nadzór jednostki nadrzędnej.

Przykładowo, Prokuratury Okręgowe w Elblągu, Sieradzu, Suwałkach, Świdnicy oraz Zamościu liczą jedynie od 19 do 22 prokuratorów, będąc mniejszymi od niektórych prokuratur rejonowych (np. PR w Gdyni zatrudnia 34 prokuratorów, Warszawa – Praga Południe – 28 prokuratorów, Warszawa – Mokotów 26 prokuratorów, Gdańsk – Śródmieście 24 prokuratorów, Wrocław – Fabryczna – 23 prokuratorów, w Opolu 20 prokuratorów, w Wejherowie 19 prokuratorów).

Dla porównania, np. w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie służbę pełni aż 151 prokuratorów, w Gdańsku i w Krakowie po 75 prokuratorów, we Wrocławiu 59 prokuratorów, w Łodzi 57 prokuratorów, a w Olsztynie – 41 prokuratorów.

Podobnie nierównomierne jest podporządkowanie ilości prokuratur rejonowych. W obszarze właściwości prokuratur okręgowych znajdują się, np.: w Koninie, Krośnie, Przemyślu i Tarnowie – zaledwie po 4 prokuratury rejonowe, w Gorzowie Wielkopolskim, w Łomży, Ostrołęce, czy Tarnobrzegu – jedynie 5 prokuratur rejonowych, w okręgu elbląskim, czy prasko – warszawskim – 6 jednostek, a w białostockim – 7.

Tymczasem w obszarze okręgu poznańskiego funkcjonują aż 22 prokuratury rejonowe, w lubelskim – 15, w okręgach gdańskim, krakowskim i szczecińskim – po 14, w okręgach kieleckim, łódzkim i wrocławskim – po 13, w katowickim i olsztyńskim – po 11, a w gliwickim i warszawskim – po 10.

Podobne anomalie kadrowe i terytorialne zachodzą miedzy prokuraturami rejonowymi, których jest obecnie 359 i jest to liczba zdecydowanie zbyt wysoka. Z jednej strony funkcjonują wyżej wskazane jednostki o dużym albo bardzo dużym zasobie prokuratorskim, a z drugiej o małym, poniżej 10 prokuratorów, a nawet znikomym (np. w Miastku i Sejnach – zaledwie po 2, w Mogilnie, Poddębicach, Radziejowie i Ropczycach – po 3, w Opocznie i w Rykach – 4, w Kamiennej Górze i Słupcy – 5, w Wałczu – 6, w Krośnie Odrzańskim, Przasnyszu, Sopocie i w Świnoujściu – po 7)

Zamysłem projektodawców jest zatem – nie narzucając w sposób sztywny liczby prokuratur najniższego (rejony) i średniego (okręgi) szczebla – zmniejszenie ilości zarówno prokuratur okręgowych, jak i rejonowych, przy czym określenie na nowo ich rozkładu terytorialnego oraz etatyzacji (obsady kadrowej) nie leży w gestii projektodawców, ani ustawodawcy, lecz winno być efektem dalszych wewnętrznych analiz Prokuratury tak, aby dążyć do najbardziej optymalnego kształtu. Zapewniającego maksymalnie stabilną i sprawną realizację zadań, przy jednoczesnej dbałości o racjonalne obciążenie zadaniami służbowymi prokuratorów i urzędników w trzech obszarach: prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych, obsady rozpraw i posiedzeń w sądach powszechnych oraz zapewnienie obsady na tzw. dyżurach prokuratorskich, związanych ze zdarzeniami nagłymi (zabójstwa, wypadki komunikacyjne ze skutkiem śmiertelnym etc.).

Podkreślić należy, że nie ma to żadnego związku z ewentualną „degradacją" indywidualną prokuratorów, ani z wycofywaniem się aparatu państwa (prokuratorskiego) z małych miast i ośrodków. Jakakolwiek po części jest to także kwestia przygotowania przepisów przejściowych wprowadzających nowy model Prokuratury, to po pierwsze niniejszy projekt proponuje wprowadzenie jednolitego statusu prokuratora (brak stopni służbowych związanych z jednostką, w której prokurator pełni służbę, np. prokurator prokuratury rejonowej czy prokurator prokuratury okręgowej). Po drugie, dotychczas wypracowany poziom uposażenia przez każdego prokuratora musi zostać zachowany (ewentualnie z wyjątkiem szczebla centralnego). Po trzecie, część „małych" prokuratur rejonowych i prokuratur okręgowych można, a nawet powinno się, przekształcić w ośrodki (wydziały) zamiejscowe większych jednostek tych szczebli, bez ich fizycznej likwidacji. Na

przykład, obecna Prokuratora Okręgowa w Suwałkach może zostać przekształcona w Wydział Zamiejscowy Prokuratury Okręgowej w Białymstoku, a Prokuratura Rejonowa w Sejnach, w Ośrodek albo w Wydział Zamiejscowy Prokuratury Rejonowej w Suwałkach.

Zgodnie z powyższymi założeniami prokuraturę okręgową będzie się tworzyć, wskazując jej właściwość miejscową i siedzibę, rozporządzeniem Minister Sprawiedliwości na wniosek Prokuratora Generalnego dla obszaru województwa, a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach będzie mogło na tym obszarze funkcjonować więcej prokuratur okręgowych. Ta druga sytuacja może zajść zwłaszcza w największych ludnościowo województwach, jak Śląsk, Mazowsze, Wielkopolska i Małopolska.

Prokuratura okręgowa obejmować musi swoją właściwością miejscową nie mniej niż pięć i nie więcej niż piętnaście prokuratur rejonowych.

Struktura prokuratur okręgowych będzie jednolita na obszarze całego kraju, aczkolwiek z zachowaniem elastyczności pod kątem lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Obligatoryjnie istnieć będzie sześć wydziałów, w tym trzy śledcze (do spraw: Przestępczości Kryminalnej, Gospodarczej, Cyberprzestępczości) i trzy obsługujące urząd (Organizacyjny, Administracyjno-Budżetowy oraz Bezpieczeństwa; ten ostatni odpowiadający za ochronę fizyczną i informatyczną prokuratury okręgowej i prokuratur rejonowych oraz funkcjonowanie kancelarii tajnej). Nadto w co najmniej czterech prokuraturach okręgowych Prokurator Generalny po uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej zarządzeniem utworzy wydziały do spraw wojskowych określając ich właściwość miejscową, uwzględniając rozmieszczenie, skład i potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W konkretnej prokuraturze, na wniosek prokuratora okręgowego, Prokurator Generalny w ramach wydziałów „obsługowych" będzie mógł wyodrębnić jako samodzielne komórki działy: Informacji Niejawnych z Kancelarią Tajną, Informatyzacji, do spraw Obrotu Zagranicznego lub Spraw Pozakarnych. W razie konieczności Prokurator Generalny będzie mógł też zarządzić o utworzeniu większej liczby wydziałów śledczych, w szczególności, jeśli taka potrzeba będzie wynikać z określenia właściwości rzeczowej prokuratury okręgowej w odrębnych przepisach. Taka sytuacja może zajść, np. w przypadku utworzenia w Prokuraturach Okręgowych w Gdańsku albo w Szczecinie, tudzież w Katowicach wydziałów zajmujących się katastrofami i wypadkami komunikacyjnymi, w tym, odpowiednio morskimi oraz górniczymi.

W art. 52 § 1 projektu wskazano zamknięty katalog spraw, w których właściwa będzie prokuratura okręgowa w zakresie nadzorowania lub prowadzenia osobistego przez prokuratora śledztw oraz oskarżania w sprawach:

1) przestępstwa z rozdziału XVIII Kodeksu karnego (przestępstwa przeciwko obronności);
2) o przestępstwa, których skutkiem albo następstwem jest śmierć człowieka, gdy osobą podejrzaną jest osoba wskazana w art. 309 pkt 2 lub 3 Kodeksu postępowania karnego (tj. sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego, funkcjonariusz Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego);

3) o przestępstwa, których skutkiem albo następstwem jest śmierć obywatela polskiego, jeśli czyn popełniony został zagranicą;
4) o przestępstwa na szkodę interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących szkody o wartości określonej w art. 115 § 6 Kodeksu karnego (szkoda wielkiej wartości) albo art. 53 § 15 i 16 Kodeksu karnego skarbowego (szkoda dużej albo wielkiej wartości);
5) o przestępstwa z ustawy o giełdach towarowych, ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawy Prawo energetyczne, ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym;
6) o przestępstwa z art. 166, art. 170, art. 189a, art. 247a, art. 252, art. 263 § 1, art. 265 § 1 i 2, art. 269 z Kodeksu karnego; o przestępstwa z art. 211-211a Kodeksu karnego (uprowadzenie małoletniego lub osoby nieporadnej; nielegalna adopcja) o charakterze transgranicznym;
7) o przestępstwa przeciwko środowisku o charakterze transgranicznym;
8) o przestępstwa z art. 171 Kodeksu karnego (wytwarzanie lub obrót substancjami niebezpiecznymi) i ustawy o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych o charakterze transgranicznym;
9) w sprawach, w których ze względu na liczbę osób pokrzywdzonych lub podejrzanych prowadzenie postępowania w prokuraturze rejonowej jest szczególnie utrudnione;

Z kolei w zakresie nadzorowania lub prowadzenia osobistego przez prokuratora postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach wojskowych do właściwości prokuratury okręgowej będą należeć:
1) postępowania z zakresu właściwości rzeczowej wojskowego sądu okręgowego (tj. określone w art. 654 k.p.k.);
2) inne postępowania powierzone przez właściwego prokuratora okręgowego albo przez Dyrektora Departamentu do spraw Wojskowych Prokuratury Generalnej.

Wreszcie, do właściwości prokuratury okręgowej będą należeć także:
- w zakresie udziału prokuratora w sprawach cywilnych – postępowania z zakresu właściwości rzeczowej sądu okręgowego;
- w zakresie udziału prokuratora w sprawach administracyjnych – postępowania, w których decyzję administracyjną w pierwszej instancji wydał organ naczelny lub centralny albo terenowe organy administracji rządowej w województwie;
- w zakresie postępowań lustracyjnych oraz karnych określonych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1016 ze zm.) – w przypadku podjęcia przez ustawodawcę decyzji o zniesieniu pionu prokuratorskiego (Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i komisji oddziałowych oraz Biura Lustracyjnego i oddziałowych biur lustracyjnych);

- w zakresie czynności w ramach obrotu zagranicznego w prowadzonych albo nadzorowanych sprawach w tej prokuraturze, a także w sprawach prowadzonych albo nadzorowanych przez właściwe miejscowo prokuratury rejonowe, w zakresie w jakim nie są one uprawnione do samodzielnego prowadzenia obrotu zagranicznego;
- w zakresie czynności związanych z wydaniem osoby ściganej na wniosek państwa obcego oraz przekazywaniem do państwa obcego osoby ściganej na podstawie nakazu aresztowania;
- w zakresie określonych w Kodeksie postępowania karnego czynności procesowych dokonywanych przez prokuratora nadrzędnego w sprawach prowadzonych albo nadzorowanych przez właściwe miejscowo prokuratury rejonowe.

Rozdział 4. Prokuratura rejonowa

Prokuratury rejonowe tworzone będą na obszarze jednego lub więcej powiatów (art. 53 projektu). Analogicznie, jak w przypadku prokuratur okręgowych dla województw, w uzasadnionych wypadkach może być utworzona więcej niż jedna prokuratura rejonowa na obszarze tego samego powiatu, w tym miasta na prawach powiatu (np. w Warszawie). W prokuraturze rejonowej można, zgodnie z projektem, tworzyć także zasygnalizowane powyżej ośrodki zamiejscowe, kierowana przez prokuratora w randze zastępcy prokuratora rejonowego. Prokuraturę rejonową i ośrodek zamiejscowy prokuratury rejonowej tworzy i znosi rozporządzeniem Minister Sprawiedliwości na wniosek Prokuratora Generalnego, wskazując ich właściwość miejscową i siedzibę.

Struktura prokuratury rejonowej ma charakter mniej „sztywny” niż prokuratury okręgowej (art. 54 projektu). Mogą, lecz nie muszą, być w niej tworzone wydziały oraz działy śledcze, w tym dla określonego rodzaju spraw lub dla spraw z określonej właściwości miejscowej. Prokurator Generalny uczyni to zarządzeniem na wniosek prokuratora rejonowego (w celu zwiększenia i podkreślenia jego samodzielności względem prokuratora okręgowego), uwzględniając zakres ich działania, kompetencje oraz obowiązki. Nadto, Prokurator Generalny po uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej zarządzeniem tworzy i znosi w prokuraturach rejonowych komórki organizacyjne do spraw wojskowych, określając ich właściwość miejscową, uwzględniając rozmieszczenie, skład i potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W sferze rzeczowej do zakresu właściwości prokuratury rejonowej należeć będą pozostałe sprawy, nie wchodzące w zakres właściwości prokuratury okręgowej oraz Prokuratury Generalnej, a zwłaszcza Departamentu Bezpieczeństwa Państwa (art. 55 projektu). Będzie to zatem przede wszystkim:

a) nadzorowanie lub prowadzenie osobiste przez prokuratora pozostałych śledztw (np. o zabójstwo) oraz oskarżanie w tych sprawach;
b) nadzorowanie (lub – tylko w szczególnym przypadku – prowadzenie osobiste) przez prokuratora dochodzeń policyjnych i innych uprawnionych organów (przynajmniej dopóki ta forma postępowania przygotowawczego podlega w świetle k.p.k. nadzorowi prokuratorskiemu) oraz oskarżanie w tych sprawach;
c) w zakresie nadzorowania lub prowadzenia osobistego przez prokuratora postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach wojskowych:
    - postępowania z zakresu właściwości rzeczowej wojskowego sądu garnizonowego;

- inne postępowania powierzone przez właściwego prokuratora rejonowego, okręgowego albo przez Dyrektora Departamentu Spraw Wojskowych Prokuratury Generalnej;

d) w zakresie udziału prokuratora w sprawach cywilnych – postępowania z zakresu właściwości rzeczowej sądu rejonowego;
e) w zakresie udziału prokuratora w sprawach administracyjnych – inne postępowania niż te, w których decyzję administracyjną w pierwszej instancji wydał organ naczelny lub centralny albo terenowe organy administracji rządowej w województwie.

Rozdział 5. Szefowie jednostek Prokuratury

Ukształtowanie w ustawie nowej struktury prokuratury oraz jej organizacji, a także wprowadzenie kompleksowej i nowoczesnej regulacji odnoszącej się do zasady niezależności prokuratora nie pozostało bez wpływu na pozycję ustrojową osób kierujących (zarządzających) jednostkami organizacyjnymi prokuratury. Powyższe wymagało nie tylko wprowadzenia nowych zasad wykonywania przez nich zadań, zwłaszcza że będą miały trochę inny charakter, ale także zmiany podstawowej nomenklatury definiującej rolę osób zarządzających jednostkami zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i merytorycznym.

Oczywiście projektodawca nie rezygnuje z podstawowej nazwy określającej taką osobę i nadal będą to prokuratorzy rejonowi oraz okręgowi, jednak zbiorczo posługuje się pojęciem „szefa jednostki". Ustawodawca posługiwał się dotąd określeniem kierownik jednostki. W ocenie projektodawców pojęcie to w sposób niezwykle silny łączyło się w funkcjonowaniem prokuratury w poprzednich dekadach i w związku z dokonanymi zmianami kierunkowymi nie oddaje istoty i charakteru obowiązków nałożonych na osoby stojące na czele powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Pomimo tego, że w teorii zarządzania przez kierownika rozumie się osobę odpowiedzialną za planowanie, organizację, motywację i kontrolę zespołu w organizacji[1] to jednak w przedstawionym projekcie rola, samodzielność i odpowiedzialność osoby kierującej jednostką jest zdecydowanie większa. Powyższe skutkowało propozycją zmiany dotychczasowej nomenklatury i wprowadzeniem pojęcia „szef jednostki", które ma oddawać istotę zadań i odpowiedzialności takiej osoby.

W obowiązującej aktualnie ustawie z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze wykorzystywane było pojęcie kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury, przy czym pojęcie to nie miało charakteru jednorodnego. Odnosiło się bowiem zarówno do osób kierujących jednostkami (prokuratorzy rejonowi, okręgowi, czy też regionalni), ale także do kierownika ośrodka zamiejscowego (w randze zastępcy prokuratora rejonowego lub okręgowego – art. 26 § 1) oraz kierownika komórki organizacyjnej (działu).

Według Wielkiego Słownika Języka Polskiego, „szef" to osoba zarządzająca zespołem ludzi lub stojąca na czele takiego zespołu. W istocie rzeczy ten ostatni aspekt jawi się jako kluczowy i ma pokazać, szczególnie w kontekście daleko idącej niezależności, że pozostaje on cieszącym się szacunkiem liderem określonej grupy, która, korzystając z przyznanych kompetencji w sposób właściwy, służy społeczeństwu. W tym aspekcie można doszukać się analogii do takich stanowisk jak Szef CBA[2], Szef ABW, czy

[1] Griffin R. (2017), Podstawy zarządzania organizacją, Wydawnictwo Naukowe PWN.
[2] Art. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U.2025.712)

także Szef Agencji Wywiadu[3]. Nie oznacza to sprowadzenia roli Prokuratury do służby specjalnej, a raczej zasygnalizowania ważkiej i przewodniej pozycji osoby zarządzającej strukturą, nawet jeżeli tylko jedną z jednostek a nie całością.

W ustawie nie wprowadzono legalnie definicji Szefa, a jedynie w słowniczku w art. 5 pkt 1 projekt wskazuje, że ilekroć w ustawie pojawia się pojęcie szefa jednostki należy przez to rozumieć Prokuratora Generalnego, prokuratora okręgowego oraz prokuratora rejonowego. W tym aspekcie pojęcie to ma charakter zbiorczy i obejmuje każdą osobę stojącą na czele jednostki organizacyjnej.

Należy przypomnieć, że określenie „kierownik jednostki organizacyjnej" w aspekcie merytorycznym koncentrowało się na zadaniach związanych z wykonywaniem funkcji o charakterze administracyjno-organizacyjnych, co można sprowadzić do zarządzania jednostką[4], majątkiem oraz budżetem (w sytuacji, gdy jest dysponentem części budżetu I, II lub III stopnia), kadrami, organizacją pracy, a także reprezentowaniem jednostki.

W obowiązującej ustawie kierownicy jednostek organizacyjnych w przepisach ustawy występują także jako prokuratorzy przełożeni. Jest to bardzo ważkie pojęcie mające kształtować w sposób zbiorczy. Pojęcie to istnieje w strukturze prokuratury już w okresie przedwojennym, gdzie przełożony prokuratorów mógł wykonywać wszystkie czynności należące do urzędu prokuratora[5] i kształtowane było jako kategoria funkcjonalna związana z wykonywaniem szeroko ujmowanego nadzoru nad prokuratorami w zakresie wykonywanych przez nich zadań. Niestety w kolejnych ustawach pojęciem tym posługiwano się w sposób mniej konsekwentny i w wielu przypadkach wykorzystano je także do określenia kompetencji w zakresie organizacji i w sprawach kadrowych. W art. 5 pkt 4 projektu zdefiniowano prokuratora przełożonego w kontekście ich zwierzchnictwa nad prokuratorami wykonującymi czynności w jednostce.

W projektowanej ustawie stosownie do art. 59 § 5 projektu zastępca szefa jednostki kieruje jednostką w zakresie ustalonym przez szefa jednostki w zarządzeniu o podziale czynności. Jednocześnie w myśl art. 140 § 3 projektu w razie ujawnienia u prokuratora choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora, szef jednostki kieruje prokuratora do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z urzędu lub na wniosek prokuratora. Od orzeczenia lekarza orzecznika prokuratorowi przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

Pojęcie to, aczkolwiek nie jest do końca wykorzystywane konsekwentnie, obejmuje kompetencje w zakresie wszelkich form nadzoru nad podejmowaniem czynności z zakresu ustawowych zadań przez prokuratorów. Jest też egzemplifikacją uprawnień władczych przewidzianych w art. 7-9 projektu, w ramach których materializuje się uprawnienie do ograniczenia niezależności poprzez wydawanie poleceń, wytycznych i

[3]Art. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U.2025.902)

[4] W tym aspekcie mieściło się szeroko pojęte organizowanie funkcjonowania jednostki, ustala nie podziału zadań, zapewnienie sprawnego wykonywanie obowiązków, odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie sekretariatów i administracji.

[5] Art. 234 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dział VI Urzędy prokuratorskie).

zarządzeń, uchylania decyzji prokuratora podwładnego, czy też przejmowania jego czynności,

W porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, projekt wprowadza szereg mechanizmów wzmacniających transparentność, stabilność kadrową i samorządność prokuratorską. Obowiązująca ustawa pozostawia Prokuratorowi Generalnemu bardzo szeroką swobodę w powoływaniu i odwoływaniu prokuratorów kierujących jednostkami organizacyjnymi prokuratury, nie przewidując obowiązkowych konkursów ani kadencyjności tych funkcji. Było to znaczące odejście od kadencji wprowadzonych w 2010 roku.

Całokształt proponowanych zmian zmierza zatem do zwiększenia transparentności procesu obsadzania stanowisk kierowniczych w prokuraturze, wzmocnienia wpływu samorządu prokuratorskiego na wybór przełożonych oraz ograniczenia uznaniowości decyzji kadrowych. Projekt przewiduje także odejście od pozakonkursowego trybu powoływania kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury przez Prokuratora Generalnego (w obowiązującej ustawie jest to domena Prokuratora Krajowego, które to stanowisko zostaje zniesione) i wprowadzenie konkursowego modelu wyłaniania szefów jednostek. Kandydaci na te stanowiska byliby wybierani w otwartym postępowaniu konkursowym ogłaszanym przez Prokuratora Generalnego. Do udziału w konkursie mogą przystąpić prokuratorzy posiadający odpowiedni staż zawodowy, doświadczenie w służbie prokuratorskiej oraz niekarani dyscyplinarnie i nie posiadający toczących się przeciwko nim postępowań karnych.

W ramach przewidywanego postępowania konkursowego oceniane będą kwalifikacje zawodowe kandydatów, ich doświadczenie, dotychczasowe wyniki pracy, przebieg służby oraz kompetencje niezbędne do kierowania jednostką. Po przeprowadzeniu oceny kandydatury byłyby przedstawiane zgromadzeniu prokuratorów właściwej jednostki, które w tajnym głosowaniu wskazywałoby kandydatów rekomendowanych do objęcia stanowiska. Ostateczną decyzję o powołaniu podejmowałby Prokurator Generalny spośród osób wyłonionych przez środowisko prokuratorskie.

Projekt zakłada również wprowadzenie kadencyjności stanowisk kierowniczych. Kadencja szefa jednostki trwałaby cztery lata, przy czym ta sama osoba mogłaby pełnić funkcję w tej samej jednostce maksymalnie przez dwie następujące po sobie kadencje. Rozwiązanie to ma ograniczyć trwałość personalnych zależności oraz zapewnić okresową weryfikację osób sprawujących funkcje kierownicze.

W tym aspekcie szef jednostki ma szereg uprawnień oraz obowiązków. Najistotniejsze będą kompetencje wiążące się z kierowaniem jednostką. W tym przypadku projekt zawiera bardzo szeroki katalog obszarów objętych kompetencjami szefa jednostki i zostały one w sposób wyczerpujący przedstawione w art. 61 pkt 1–3 projektu. Szef jednostki odpowiada za organizację pracy w jednostce, która dotyczy nie tylko kwestii kadrowych, kultury urzędowania, równomierności obciążania (przydzielonych zadań), ale także takich kwestii, jak przeciwdziałanie mobbingowi oraz wszelkim przejawom dyskryminacji i nierównego traktowania. Ten element ma kluczowe znaczenie, albowiem o ile przepisy ustrojowe nie regulują tej kwestii, to każdy szef jednostki pozostaje pracodawcą prokuratorów, urzędników i innych pracowników zatrudnionych. Wynika to z przepisów Kodeksu pracy, co oczywiście przekłada się na konieczność reprezentowania jednostki w sprawach przed sądami, jak również realizacji gwarancji pracowniczo-ustrojowych.

W pozostałym zakresie szef jednostki podejmuje określone działania w zakresie zarządzania majątkiem i budżetem (art. 61 pkt 4-7 projektu), a w ramach tego:

- zapewnia bieżącą współpracę z podmiotami uprawnionymi do prowadzenia postępowań przygotowawczych;
- kieruje wykonaniem budżetu w zarządzanej jednostce (nie dotyczy to szefów prokuratur rejonowych);
- wykonuje zarząd i zapewnia racjonalne gospodarowanie mieniem jednostki Prokuratury;
- czuwa nad przestrzeganiem zasad ochrony i bezpieczeństwa obiektów zarządzanej jednostki;

Poza tym zajmuje się zapewnieniem właściwej realizacji innych obowiązków ustawowych, w szczególności rzetelnej sprawozdawczości, ochrony informacji niejawnych; zapewnia ochronę danych osobowych; a także zadań z zakresu obronności państwa, zarządzania kryzysowego i współpracy cywilno-wojskowej (art. 61 pkt 8-11 projektu).

Po raz pierwszy w przepisach rangi ustawowej (art. 62 projektu) określono czynności kontrolne szefa jednostki, które nie naruszając reguł niezależności prokuratora referenta, mają przyczynić się do zapewnienia właściwego wykonywania zadań ustawowych. Istota projektu opiera się bowiem na założeniu, iż wobec likwidacji nadzoru jednostki wyższego szczebla, który był traktowany w prokuraturze jako uciążliwość, ewentualne „bezpieczniki" pozwalające na reakcję w przypadku naruszenia prawa lub niewłaściwego sposobu prowadzenia postępowania, którym należy zapobiec, będą miały charakter poziomy i będą pozostawać w kompetencjach szefa jednostki. Z tego też powodu winien mieć on jasno i bardzo precyzyjnie określone kompetencje w tym zakresie, które w sposób sformalizowany będą pozwalały mu zagwarantować prawidłowy sposób prowadzenia postępowań.

Stosownie do art. 62 projektu, szef jednostki wykonuje czynności kontrolne przez:

- uzyskiwanie relacji o przebiegu czynności w poszczególnych sprawach;
- zapoznawanie się z aktami prowadzonych w jednostce postępowań;
- ocenę sprawności prowadzonych w jednostce postępowań.

W tym przypadku kluczowe znaczenie w kontekście niezależności prokuratora ma określenie kompetencji szefa, który – w związku z przewidywaną odpowiedzialnością referenta za bieg sprawy – będzie miał jasno określone kompetencje. Nie zmierzają one do ograniczenia niezależności prokuratora, ale w sytuacji likwidacji nadzoru sprawowanego przez jednostki wyższego szczebla wprowadzają jasno określone mechanizmy kontrolne. Ich istota nie sprowadza się jednak do narzucania „własnej wizji" prowadzenia postepowania, czy też wymuszania określonych działań lub decyzji procesowych, ale przede wszystkim ma służyć zapobieganiu wszelkim przejawom braku profesjonalizmu lub zaniedbań ze strony prokuratorów, które mogłyby prowadzić do negatywnych skutków dla konkretnej sprawy. Trzeba bowiem pamiętać, że w wielu przypadkach to pierwsze czynności zarówno na miejscu zdarzenia, jak i w prokuraturze decydują o powodzeniu konkretnej sprawy. Ich zaniechanie lub nieprofesjonalne przeprowadzenie może wykluczyć osiągnięcie celu postępowania, a co za tym idzie niejednokrotnie wykrycie sprawcy i pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Oczywiście dotyczy to także spraw pozostających w biegu. Z tego też względu szef jednostki jako prokurator przełożony, czy też przełożony dyscyplinarny dysponuje określonym katalogiem uprawnień pozwalających na wyeliminowanie lub

zminimalizowanie negatywnych konsekwencji zaniechań prokuratora. Należy podkreślić, iż stosownie do art. 9 § 2 projektu szef jednostki Prokuratury, w zakresie określonym w akcie normatywnym, może wydawać polecenia o charakterze organizującym, które w wielu aspektach będą miały istotne znaczenie w omawianej kwestii. Szef jednostki uprawniony jest także do przedstawienia pisemnych zastrzeżeń co do sprawności prowadzonej przez prokuratora referenta sprawy, które włącza się do akt podręcznych sprawy. Mają one charakter działań o charakterze przeddyscyplinarnym i winny skutkować pewną refleksją prokuratora co do prawidłowości, a przede wszystkim sprawności podejmowanych działań.

Szef jednostki może powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego kompetencji. Oznacza to, że wydając zarządzenie o podziale czynności może powierzyć prokuratorom czynności z zakresu zarządzania i administrowania prokuraturą, ewentualnie inne czynności znajdujące się w sferze jego uprawnień. W tym aspekcie oczywiście prokurator jest zobowiązany do wykonywania tych czynności w sposób wskazany przez szefa jednostki. Może on dawać wskazania i wydawać polecenia co do sposobu załatwienia sprawy, która nie pozostaje w sferze uprawnień prokuratora referenta.

Z tego też względu, uprawnienie do wykonywania czynności określonych w art. 62 projektu staje się kluczowe dla realizacji jego zadań, które mają umożliwić mu reakcję w sytuacji wadliwego (oczywiście niezgodnego z prawem) prowadzenia postępowania.

Jednym ze sposobów reakcji jest uprawnienie do udzielenia wytyku. Jest to możliwe w sytuacji istotnego uchybienia w zakresie sprawności prowadzenia sprawy lub oczywistej obrazy prawa przy prowadzeniu sprawy przez prokuratora, jeżeli w jej wyniku doszło do naruszenia uprawnień strony postępowania albo utrudnienia osiągnięcia celów postępowania karnego albo innego postępowania.

W takim przypadku szef jednostki niezależnie od innych uprawnień, może zwrócić prokuratorowi uwagę na piśmie i żądać, w miarę możliwości, usunięcia skutków tego uchybienia lub obrazy prawa. Przepisy, na mocy art. 63 § 2 projektu, obligują także szefa jednostki do wykonywania czynności prokuratorskich. Jest to istotne chociażby w kontekście zapewnienia ciągłości i stabilności referatu. Zatem niezależnie od przydzielonych zadań szef jednostki wykonuje także funkcję oskarżyciela publicznego, w szczególności w sprawach, w których skierował akt oskarżenia lub wykonywał czynności oskarżyciela publicznego przed objęciem funkcji.

Od reguły tej wprowadzono możliwość pewnego odstępstwa i będzie to dotyczyło jednostek o dużej obsadzie kadrowej. W tym przypadku istnieje możliwość prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych przez szefa jednostki, o ile nie wpłynie to na sposób i zakres zadań związanych z pełnioną funkcją. Prokurator Generalny wydając zarządzenie o strukturze jednostki może dodatkowo określić sposób wykonywania zadań przez poszczególne osoby pełniące funkcje. Szef jednostki uwzględnia stanowisko w podziale czynności.

Szef jednostki posiadają szereg uprawnień wynikających z ustawy:

- może powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego kompetencji (art. 11 projektu);
- wyznacza prokuratora zastępującego lub innego prokuratora do zastąpienia referenta sprawy (art. 15 § 1 projektu);

- może wnieść w każdej sprawie środek zaskarżenia (art. 17 projektu);
- dokonuje podziału czynności;
- ustala sposoby sprawowania dyżurów;
- w przypadkach wskazanych w ustawie dokonuje zmiany referenta (art. 22 projektu);
- występuje o ochronę osobistą dla prokuratora (art. 80 projektu);
- podejmuje decyzje w kwestii dodatkowego zatrudnienia (art. 128 projektu);
- wykonuje czynności z zakresu ewaluacji;
- kieruje wnioski w sprawach dyscyplinarnych (art. 280 projektu).

Szczególne kompetencje w tym aspekcie ma prokurator okręgowy posiadający uprawnienie do powoływania naczelników wydziałów, zastępców naczelników wydziałów oraz kierowników działów w prokuraturze okręgowej. Jest to zatem istotna kompetencja, tym bardziej, że na wniosek prokuratora rejonowego powołuje on też naczelników wydziałów, zastępców naczelników wydziałów oraz kierowników działów w prokuraturze rejonowej. Przysługuje mu też kompetencja do wnioskowania do Prokuratora Generalnego o powołanie zastępców. Nie pozostaje on zatem bez wpływu na kształtowanie struktury kierowniczej. Uprawnienie do odwołania tych osób przysługuje w każdym czasie Prokuratorowi Generalnemu.

Projektowane przepisy w art. 56 określają tryb powoływania szefów jednostek. Uprawnienie do powoływania szefów jednostek ma Prokurator Generalny, jednak kwalifikacja prokuratorów będzie dokonywana w drodze otwartego postępowania konkursowego. Informacja o konkursie będzie publikowana w Monitorze Polskim, a zainteresowani prokuratorzy będą mogli zgłaszać swoje kandydatury w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia. W konkursie będą mogli uczestniczyć wyłącznie prokuratorzy spełniający określone wymagania dotyczące doświadczenia zawodowego i nieskazitelności. Kandydat na stanowisko szefa prokuratury okręgowej będzie musiał posiadać co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego, natomiast kandydat na stanowisko szefa prokuratury rejonowej – co najmniej pięcioletni. Dodatkowo wymagane będzie wykonywanie zawodu prokuratora przez odpowiednio pięć lub dwa lata bezpośrednio poprzedzające zgłoszenie kandydatury. Kandydaci nie będą mogli być karani dyscyplinarnie ani objęci postępowaniem dotyczącym przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

Ocena kandydatów będzie obejmowała ich wiedzę, doświadczenie zawodowe, wyniki ewaluacji pracy oraz kompetencje społeczne. Po zweryfikowaniu spełnienia wymogów formalnych Prokurator Generalny będzie zobowiązany do przedstawienia zgromadzeniu prokuratorów właściwej jednostki wszystkich kandydatów wraz z oceną merytoryczną. Zgromadzenie prokuratorów będzie następnie dokonywało wyboru dwóch kandydatów w głosowaniu tajnym. Wybrane kandydatury zostaną przedstawione Prokuratorowi Generalnemu, który w terminie 14 dni będzie zobowiązany powołać jednego z nich na stanowisko szefa jednostki.

W sytuacji, gdy do konkursu zgłosi się tylko jedna osoba, jej powołanie będzie uzależnione od uzyskania bezwzględnej większości głosów zgromadzenia przy obecności co najmniej połowy jego członków.

Kadencja szefa jednostki będzie trwała cztery lata. Ta sama osoba będzie mogła pełnić tę funkcję maksymalnie przez dwie kolejne kadencje. Dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki dotychczasowy szef będzie wykonywał swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowo powołaną osobę albo przez osobę, której

Prokurator Generalny powierzy czasowe pełnienie tych obowiązków. Projekt reguluje również sytuacje, w których procedura konkursowa nie doprowadzi do wyłonienia kandydata.

Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo zgromadzenie nie wskaże osoby zgodnie z przewidzianą procedurą (art. 57 projektu), Prokurator Generalny będzie mógł powierzyć pełnienie obowiązków szefa jednostki osobie spełniającej ustawowe wymagania. Osoba taka będzie pełnić funkcję do czasu skutecznego zakończenia ponowionego postępowania konkursowego, które będzie mogło zostać przeprowadzone nie wcześniej niż po upływie miesiąca od zakończenia poprzedniego konkursu. Za okres pełnienia obowiązków będzie jej przysługiwał dodatek funkcyjny.

Jeżeli mimo powierzenia obowiązków i przeprowadzenia kolejnych działań konkursowych stanowisko pozostanie nieobsadzone przez okres sześciu miesięcy, Prokurator Generalny uzyska kompetencję do samodzielnego powołania na nie osoby spełniającej ustawowe kryteria. Rozwiązanie to ma zapobiegać długotrwałemu wakatowi na stanowiskach kierowniczych oraz zapewnić sprawne funkcjonowanie jednostek organizacyjnych prokuratury.

Projekt określa także zamknięty katalog przesłanek umożliwiających odwołanie szefa jednostki przed upływem kadencji. Obejmują one w szczególności rezygnację z funkcji, trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków, prawomocne ukaranie dyscyplinarne, zawieszenie w czynnościach służbowych, skazanie za przestępstwo lub utratę ustawowych kwalifikacji do zajmowania stanowiska. W swej istocie kierownik jednostki nie może zostać odwołany wyłącznie z przyczyn o charakterze personalnym lub politycznym, lecz jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. Takie rozwiązanie zwiększa niezależność kierowników jednostek od bieżących zmian kierownictwa prokuratury.

Dodatkowo przewidziano możliwość odwołania w przypadku rażącego lub uporczywego niewykonywania obowiązków służbowych, jednak wyłącznie za zgodą Krajowej Rady Prokuratury (art. 58 § 1 pkt 6 projektu). Rozwiązanie to ma stanowić gwarancję niezależności kierowników jednostek od bieżących decyzji personalnych Prokuratora Generalnego oraz ograniczyć ryzyko arbitralnego odwoływania ich z zajmowanych stanowisk.

Trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, jak wskazuje to art. 32 § 4 projektu, powinna być stwierdzona prawomocnym orzeczeniem lekarza orzecznika albo komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

DZIAŁ III. ORGANY KOLEGIALNE PROKURATURY

Projektowane art. 64–73 wprowadzają nowy model samorządu zawodowego prokuratorów oraz tworzą Krajową Radę Prokuratury jako organ stojący na straży niezależności prokuratorów i prawidłowego funkcjonowania Prokuratury. Projektodawcy proponują zdecydowane odejście od tzw. „sowieckiego modelu" funkcjonowania Prokuratury również w perspektywie przywrócenia, zlikwidowanego w 2016 roku, samorządu zawodowego. Celem projektowanych rozwiązań jest stworzenie trwałych gwarancji ustrojowych chroniących prokuratorów przed nieuprawnionymi wpływami zewnętrznymi, wspierania działań zmierzających do poprawy warunków pracy osób zatrudnionych w Prokuraturze oraz zapewnienie rzeczywistego udziału środowiska prokuratorskiego w sprawach dotyczących jej organizacji i funkcjonowania. Jednym z

podstawowych celów przyświecających powstaniu rozwiązań reformujących i przywracających w Prokuraturze samorząd zawodowy prokuratorów, jest rozpoczęcie procesu współdecydowania o swojej jednostce Prokuratury oraz realnego wpływu na warunki pracy.

Projekt opiera się na założeniu, że niezależność prokuratora wymaga nie tylko indywidualnych gwarancji ustawowych, ale również funkcjonowania silnych instytucji samorządowych wyposażonych w rzeczywiste kompetencje. Prokuratorzy nie mają poczucia realnego wpływu na kształt i funkcjonowanie najbliższego otoczenia. Od lat postulowane jest zwiększenie możliwości współdecydowania prokuratorów w istotnych sprawach jednostek, w których wykonują swoje obowiązku służbowe.

Doświadczenia funkcjonowania Prokuratury w ostatnich latach wykazały, że nadmierna centralizacja zarządzania oraz ograniczenie znaczenia organów kolegialnych prowadziły do osłabienia mechanizmów wewnętrznej kontroli, zmniejszenia udziału prokuratorów w podejmowaniu decyzji dotyczących wykonywania zawodu oraz ograniczenia możliwości skutecznego reagowania na przypadki naruszania niezależności prokuratorskiej. Funkcjonująca obecnie Krajowa Rada Prokuratorów nie spełniała w latach 2016-2023 swojej podstawowej roli, tj. stania na straży niezależności Prokuratury i prokuratorów. Wprowadzenie (projektowanych) samorządowych organów na szczeblu prokuratur okręgowych i rejonowych umożliwi szybszą reakcję i zajęcie określnego stanowiska przez prokuratorów jednostki, w której powstanie zagadnienie tego wymagające.

Jednym z podstawowych założeń projektu jest odejście od modelu reprezentacji środowiska zawodowego opartego na organizacjach związkowych na rzecz nowoczesnego samorządu zawodowego. Prokurator nie może należeć do partii politycznych, którą to zasadę prezentowany projekt utrzymuje. Nie może również publicznie okazywać sympatii politycznych. Stąd rozwiązanie przyjęte w projekcie uwzględnia konstytucyjną rolę prokuratorów jako funkcjonariuszy publicznych wykonujących zadania związane z ochroną praworządności oraz wymóg zachowania przez nich najwyższych standardów bezstronności i apolityczności. Doświadczenia lat 2016-2023 wykazały, że reprezentantem środowiska nie może być podmiot(-y) związkowy o nieskrywanych sympatiach politycznych, kierujący się partykularnym, a nie powszechnym, interesem pojedynczych prokuratorów, będących członkami związku zawodowego. Działalność organizacji związkowych nie zapewniała i nie zapewnia skutecznej ochrony niezależności prokuratorów ani ich interesów zawodowych. Projekt zakłada zatem, że funkcję reprezentacji środowiska powinien przejąć nowo ukształtowany samorząd zawodowy dysponujący ustawowo określonymi kompetencjami i demokratyczną legitymacją.

Projektowana regulacja pozostaje zgodna ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi statusu prokuratorów, w szczególności z Zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2000)19, Opiniami Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE), Wytycznymi ONZ dotyczącymi roli prokuratorów z 1990 roku oraz stanowiskiem Komisji Weneckiej. Dokumenty te podkreślają konieczność tworzenia w organach Prokuratury instytucjonalnych gwarancji jej niezależności, zapewnienia udziału przedstawicieli środowiska prokuratorskiego w podejmowaniu decyzji dotyczących organizacji prokuratury poprzez wpływ: wybór kandydatów na wolne stanowiska prokuratorskie, na wybór szefów jednostek Prokuratury, na wybór przedstawicieli organów kolegialnych, na wybór sędziów sądów dyscyplinarnych, oraz istnienia organów

zdolnych do skutecznej i szybkiej ochrony niezależności prokuratorów od wszelkich pozamerytorycznych i politycznych wpływów.

Realizacji tych założeń służy powołanie Krajowej Rady Prokuratury jako organu wyposażonego w rzeczywiste kompetencje ustrojowe. W zamyśle projektodawców Rada ma ponownie stać się organem, jakim była do 2016 roku, to jest do momentu likwidacji niezależnej od polityków Prokuratury. Szczególnie jaskrawo widoczne są kompetencje projektowanej Rady w porównaniu z uprawnieniami obecnie funkcjonującej Krajowej Rady Prokuratorów. W przeciwieństwie do dotychczas funkcjonujących rozwiązań projektowana Rada nie ma charakteru wyłącznie opiniodawczego, lecz uczestniczy w najważniejszych procedurach dotyczących funkcjonowania Prokuratury. Do jej zadań należeć będzie przede wszystkim stanie na straży niezależności prokuratorów i prawidłowego funkcjonowania Prokuratury, udział w procedurze wyłaniania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, opiniowanie kandydatów na stanowiska w Prokuraturze Generalnej, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących Prokuratury, wybór sędziów Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz, co jest swoistym novum – coroczne przedstawianie stanowiska dotyczącego przestrzegania niezależności prokuratorskiej.

Projekt przyjmuje zasadę, zgodnie z którą większość składu Krajowej Rady Prokuratury stanowią przedstawiciele środowiska prokuratorskiego wybierani w demokratycznych i równych wyborach, w głosowaniu powszechnym, w formie elektronicznej. Rozwiązanie to zapewni Radzie prawdziwą reprezentatywność i wzmocni demokratyczną legitymację członków Rady, a jednocześnie umożliwi udział przedstawicieli innych organów państwa poprzez ukształtowanie jej składu na wzór Krajowej Rady Sądownictwa. Stąd w pracach Rady oprócz prokuratorów będą uczestniczyli także przedstawiciele wspomnianej Krajowej rady Sądownictwa, a także: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Sprawiedliwości oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Proponowane modelowe ukształtowanie najważniejszego organu samorządowego odpowiada europejskim standardom funkcjonowania rad prokuratury i stwarza realną możliwość zachowania równowagi pomiędzy przywracaną w projekcie autonomią środowiska zawodowego prokuratorów a współdziałaniem z pozostałymi organami państwa.

Projekt odtwarza również rzeczywistą rolę organów samorządu zawodowego na wszystkich szczeblach organizacyjnych Prokuratury. Zawiera także w tej mierze zupełnie nowatorskie rozwiązania na najniższym szczeblu Prokuratury, gdzie pracuje największy odsetek prokuratorów oraz prowadzi się i nadzoruje największą ilość postępowań. W Prokuraturze Generalnej projektowane jest zgromadzenie wszystkich prokuratorów wykonujących w niej obowiązki służbowe. Ze względu na niewielką liczebność tej jednostki odstąpiono od tworzenia kolegium, uznając, że wszystkie zadania samorządowe mogą być wykonywane przez zgromadzenie.

Na poziomie prokuratur okręgowych projekt przewiduje funkcjonowanie zgromadzeń oraz kolegiów, natomiast na poziomie prokuratur rejonowych – zgromadzeń wszystkich prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe w jednostce. Przyjęte rozwiązanie oznacza odejście od modelu, w którym organy kolegialne pełniły przede wszystkim funkcję konsultacyjną. Projekt wyposaża je w realne kompetencje umożliwiające rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Prokuratury, tak w zakresie składów organów kolegialnych, jak spraw kadrowych oraz dotyczących bieżącego funkcjonowania.

Do najważniejszych zadań organów samorządowych należy udział w procedurach wyłaniania kandydatów na stanowiska kierownicze (szefów jednostek), wybór sędziów sądów dyscyplinarnych, podejmowanie uchwał dotyczących funkcjonowania jednostek organizacyjnych, opiniowanie działalności kierowników jednostek oraz przedstawianie stanowisk i wniosków dotyczących organizacji pracy i warunków wykonywania obowiązków służbowych. Szczególne znaczenie ma przyznanie organom samorządowym kompetencji do podejmowania uchwał dotyczących przypadków naruszenia lub zagrożenia niezależności prokuratorów, zjawisk dyskryminacji, mobbingu oraz innych nieprawidłowości wpływających na wykonywanie obowiązków służbowych. Projekt wychodzi z założenia, że skuteczna ochrona niezależności prokuratora wymaga stworzenia wewnętrznych mechanizmów wczesnego identyfikowania i eliminowania tego rodzaju zjawisk.

Projekt wzmacnia także demokratyczny charakter kolegiów prokuratur okręgowych. Odstąpiono od rozwiązań umożliwiających kształtowanie składu kolegium przez kierownika jednostki. Jedynym członkiem kolegium wchodzącym do jego składu z urzędu pozostaje prokurator okręgowy, natomiast pozostali członkowie uzyskują mandat wyłącznie w drodze wyborów przeprowadzanych przez zgromadzenie prokuratorów okręgu. Rozwiązanie to wzmacnia społeczną legitymację kolegiów oraz zwiększa ich niezależność od kierownictwa jednostki, co ma szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do kompetencji kolegium w zakresie spraw kadrowych.

Projektowane rozwiązania tworzą spójny system organów samorządowych współpracujących z Krajową Radą Prokuratury. Organy funkcjonujące na poziomie poszczególnych jednostek uzyskują możliwość przekazywania Radzie informacji o problemach związanych z funkcjonowaniem Prokuratury, naruszeniami niezależności prokuratorów oraz potrzebami legislacyjnymi. Dzięki temu Krajowa Rada Prokuratury staje się rzeczywistym reprezentantem środowiska zawodowego i organem zdolnym do formułowania stanowisk opartych na doświadczeniach wszystkich szczebli organizacyjnych Prokuratury. Umożliwi to szybką identyfikację problemów poszczególnych jednostek oraz sprawną reakcję na stwierdzone uchybienia i potrzeby.

Projektowane przepisy realizują konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego, legalizmu i rzetelnego działania organów władzy publicznej. Jednocześnie odpowiadają europejskim standardom niezależnej, obywatelskiej i prospołecznej Prokuratury, wzmacniającej transparentność jej funkcjonowania. Tworzą także trwałe gwarancje ochrony niezależności prokuratorów poprzez oparcie zarządzania Prokuraturą na zasadach samorządności, demokratycznej reprezentacji i odpowiedzialności instytucjonalnej.

DZIAŁ IV. KADRA PROKURATURY

Rozdział 1. Prokuratorzy

Odział 1. Przepisy ogólne

Projekt ustawy określa status służbowy prokuratora w sposób kompleksowy, obejmując standardy zachowań, organizacyjne przyporządkowanie pracodawcy oraz elektroniczne akta osobowe, a następnie powołanie na stanowisko prokuratora wraz z konkursem na to stanowisko służbowe oraz zasady określające zmianę miejsca

służbowego prokuratora, przesłanki ustania i wygaśnięcia stosunku służbowego, odwołanie ze stanowiska, stan spoczynku, delegowanie, obowiązki prokuratora wraz z ograniczeniem aktywności zarobkowej, tajemnicę służbową, oświadczenia majątkowe, czas pracy i dyżury, model wynagradzania oraz szeroki katalog świadczeń i innych uprawnień. Ujęcie tych zagadnień w jednym rozdziale służy przejrzystości statusu ustrojowego i socjalnego osób wykonujących zadania Prokuratury.

Stosunek służbowy prokuratora nie jest zwykłym stosunkiem zatrudnienia. Łączy bowiem w sobie elementy publicznoprawne, szczególne obowiązki wobec państwa i społeczeństwa, odpowiedzialność zawodową oraz gwarancje materialne i proceduralne. Z tego powodu część ograniczeń dalej idących niż w powszechnym prawie pracy – w szczególności dotyczących niepołączalności, dodatkowego zarobkowania, jawności majątku czy też dyspozycyjności – została połączona z ochroną stabilności służby, wynagrodzeniem odnoszonym do wynagrodzeń sędziowskich, stanem spoczynku, świadczeniami oraz możliwością kontroli określonych rozstrzygnięć przez sąd. Sam układ projektowanej regulacji odzwierciedla kolejne etapy stosunku służbowego: od określenia standardów sprawowania urzędu, przez wykonywanie obowiązków i czasowe zmiany miejsca lub rodzaju służby, aż po ustanie służby czynnej i zabezpieczenie w stanie spoczynku. Podstawowym celem projektu jest stworzenie czytelnych, przewidywalnych i odpornych na arbitralność reguł wykonywania urzędu prokuratora. Dotychczasowy model statusu prawnego prokuratora wiąże się z problemami typowymi dla regulacji narastających etapowo: rozproszeniem materii, niejednolitością mechanizmów proceduralnych, niedostatecznym dostosowaniem do cyfrowego obiegu dokumentów, niepełnym uregulowaniem dyżurów i odpoczynku. Projekt odpowiada na te problemy przez ujęcie w ustawie przesłanek, terminów, właściwości organów i podstawowych gwarancji odwoławczych. Cele projektu ustawy obejmują również: ochronę autorytetu urzędu; zapewnienie ciągłości działania prokuratury; profesjonalizację i kształcenie ustawiczne; wyeliminowanie konfliktów interesów; określenie przejrzystych przesłanek zakończenia służby oraz przejścia i powrotu ze stanu spoczynku; stworzenie proporcjonalnych, niearbitralnych i czasowych ram delegowania; powiązanie odpowiedzialności i dyspozycyjności ze statusem materialnym. Cele te wzajemnie się uzupełniają. Niezależność w wykonywaniu zawodu prokuratora wymaga zarówno standardów etycznych i mechanizmów kontroli, jak i zabezpieczenia ekonomicznego oraz proceduralnego. Projekt ustawy w tym zakresie ma również cel porządkująco-modernizacyjny, wprowadzając elektroniczne akta osobowe, elektroniczne oświadczenia majątkowe oraz możliwość elektronicznej legitymacji, co odpowiada potrzebie sprawnej administracji. Zaś ścisłe określenie okresów delegowania, odpoczynku po dyżurze, zasad świadczeń i terminów decyzji służy ograniczeniu sporów interpretacyjnych.

Projekt określa zamknięte lub ściśle skonkretyzowane przesłanki ustania służby, odwołania, delegowania, ograniczeń zarobkowych, ujawniania majątku czy utraty świadczeń. W przypadkach szczególnie doniosłych przewiduje rozwiązania gwarancyjne, kontrolę Sądu Najwyższego albo sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

W kontekście standardów niezależności prokuratorskiej istotne znaczenie ma: ustawowe ukształtowanie statusu, obiektywne zasady wynagradzania, ochrona przed nieprzewidywalną utratą urzędu, sądowa kontrola rozstrzygnięć, dobrowolność delegowania poza zwykłe miejsce służby oraz zapewnienie bezpiecznych warunków pracy. Standardy Rady Europy dotyczące roli prokuratury w demokratycznym państwie prawnym akcentują, by status, warunki służby, awans, dyscyplina i ochrona prokuratorów

były regulowane prawem oraz zabezpieczone przed arbitralnością. Projekt realizuje ten kierunek, pozostawiając instrumenty organizacyjne konieczne do zapewnienia sprawności działania prokuratury.

Z punktu widzenia celu regulacji niezbędne jest podkreślenie jego wymiaru społecznego polegającego na wzmocnieniu zaufania do prokuratury (wymagania etyczne z jednej strony i gwarancje niezależności i bezpieczeństwa materialnego z drugiej). Z perspektywy obywatela znaczenie ma stabilne funkcjonowanie Prokuratury, dyspozycyjność prokuratorów poza godzinami urzędowania oraz ograniczenie ryzyka, że interes prywatny wpłynie na czynności procesowe.

Projekt wiąże sposób postępowania prokuratora ze złożonym ślubowaniem oraz nakazuje strzec powagi urzędu zarówno w służbie, jak i poza nią, przestrzegać etyki zawodowej i unikać zachowań uchybiających godności. Osobie powołanej przyznaje jednocześnie prawo posługiwania się tytułem „prokuratorka" albo „prokurator". Celem projektowanej regulacji jest rozumienie urzędu jako służby publicznej wymagającej szczególnej wiarygodności. Zatem zachowanie poza służbą może wpływać na zaufanie do instytucji, również poza godzinami urzędowania. Prawo wyboru formy tytułu zawodowego porządkuje praktykę językową i potwierdza równorzędność obu określeń bez różnicowania statusu.

Projekt przewiduje legitymację dla prokuratora w stanie czynnym i prokuratora w stanie spoczynku, dopuszcza jej formę elektroniczną oraz powierza Prokuratorowi Generalnemu określenie wzoru w zarządzeniu. Strojem urzędowym tradycyjnie pozostaje toga, używana podczas rozprawy. Wzór ma określić Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu przy zachowaniu ustawowej zasady i wytycznej odwołującej się do powagi sądu oraz tradycji. Toga manifestuje bezstronność i urzędowy charakter wystąpienia przed sądem, a wyjątek dla rozprawy zdalnej pozwala dostosować wymóg do współczesnych realiów, również technicznych.

Prokuratura Generalna ma być pracodawcą dla prokuratorów tej jednostki, natomiast prokuratura okręgowa – dla prokuratorów okręgowych i rejonowych z obszaru jej właściwości oraz asystentów. Prokurator Generalny prowadzi elektroniczne akta osobowe obejmujące dane służbowe i osobiste istotne dla służby, szkolenia i specjalizację, dokumenty dotyczące wytyku i odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz ewaluacje. Wyraźne przypisanie roli pracodawcy usuwa dotychczasowe wątpliwości dotyczące wykonywania obowiązków z zakresu prawa pracy. Elektroniczne akta sprzyjają spójności danych, planowaniu kadr i identyfikowaniu specjalizacji. Przyjęcie tej projektowanej regulacji porządkuje właściwy element statusu służbowego i wiąże go z pozostałymi gwarancjami oraz obowiązkami przewidzianymi w rozdziale. Przepis powinien być stosowany z uwzględnieniem szczególnego, publicznoprawnego charakteru służby, pierwszeństwa norm ustawy ustrojowej oraz – jedynie tam, gdzie projekt wyraźnie tak stanowi – odpowiedniego stosowania przepisów prawa pracy, ubezpieczeń społecznych albo pragmatyki wojskowej.

W uzasadnionych przypadkach, na wniosek szefa jednostki, Komendant Główny Policji albo Szef ABW wdraża ochronę osobistą prokuratora i osób mu najbliższych. Prokurator Generalny i Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Państwa mogą korzystać ze stałej ochrony SOP, z możliwością jej przedłużenia po zakończeniu kadencji decyzją Prezesa Rady Ministrów. Ochrona prokuratorów, którzy mogą być narażeni na działania odwetowe związane z prowadzonymi sprawami, nie jest przywilejem osobistym, lecz instrumentem zapewnienia niezakłóconego wykonywania zadań państwa. Objęcie osób

najbliższych tym zakresem zapobiega obchodzeniu ochrony przez kierowanie gróźb wobec rodziny. Wymóg uzasadnionego przypadku i wskazanie organów odpowiedzialnych ograniczają środek do sytuacji rzeczywistego ryzyka.

Oddział 2. Powołanie na stanowisko prokuratora

Projekt zakłada w zasadzie analogiczne warunki do powołania na stanowisko prokuratora jak aktualnie obowiązująca ustawa. Nie przewidziano co prawda dolnej granicy wieku, jednakże mając na uwadze długość studiów prawniczych, aplikacji prokuratorskiej oraz wymóg dwuletniego stażu na stanowisku prokuratora, nie ma realnej możliwości, by prokuratorem została osoba mająca mniej niż 26 lat (jak wymaga obecna ustawa). Jedyna istotna różnica, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, dotycząca warunków, jakie musi spełniać osoba, która może być powołana na stanowisko prokuratora dotyczy długości wykonywania czynności prokuratorskich na stanowisku młodszego prokuratora (aktualnie asesora prokuratorskiego lub sędziowskiego). Obecnie obowiązujące przepisy wskazują, że zatrudnienie na tym stanowisku musi wynosić co najmniej rok, podczas gdy projekt zakłada okres co najmniej 2 lata. Wynika to z przekonania projektodawców, że przydatność do zawodu prokuratora można w pełni zweryfikować tylko w odniesieniu do osoby wykonującej czynności prokuratorskie przez nie mniej niż 24 miesiące, gdyż dopiero w takim okresie nabędzie ona wystarczająco dużo doświadczenia praktycznego, by dało się ocenić, czy jej kompetencje zarówno merytoryczne, jak i związane z decyzyjnością, organizacją pracy, odpornością na stres i innymi niezbędnymi w pracy prokuratora elementami, są wystarczające, by ten zawód wykonywać.

Projekt przewiduje również możliwość wejścia do zawodu poza główną ścieżką, jaką stanowi aplikacja prokuratorska, a następnie stanowisko młodszego prokuratora. Jednakże w odniesieniu do obecnej regulacji, ujednolica i wydłuża do 6 lat wymóg wykonywania innego zawodu prawniczego (z wyjątkiem sędziów oraz pracowników naukowych lub naukowo-dydaktycznych z tytułem naukowym profesora albo stopniem naukowym doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki prawne).

Jednocześnie projekt – chcąc zapewnić jak najdalej idącą separację prokuratury od władz wykonawczej i ustawodawczej, także w znaczeniu powiązań personalnych przyszłych prokuratorów, co ma zagwarantować pełną niezależność zewnętrzną prokuratury i wewnętrzną prokuratorów – przewiduje nowe warunki negatywne powołania na stanowisko prokuratora w postaci zakazu powołania na to stanowisko osób, które w okresie co najmniej 5 lat przed zgłoszeniem się na konkurs: 1) należały do partii politycznej; 2) sprawowały urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego; 3) pełniły funkcję członka Rady Ministrów, sekretarza stanu, podsekretarza stanu, pełnomocnika rządu; 4) sprawowały mandat radnego w organach stanowiących samorządu terytorialnego; 5) pełniły funkcję w organach wykonawczych samorządu terytorialnego. Co więcej, zakłada się, że prokurator, który przed tym okresem sprawował funkcję w jakichkolwiek organach samorządu terytorialnego, nie będzie mógł wykonywać czynności służbowych w jednostce organizacyjnej Prokuratury, której właściwość miejscowa obejmuje obszar pełnienia tych funkcji samorządowych. Także to rozwiązanie ma wzmocnić niezależność prokuratury, tym razem od powiązań lokalnych.

Wobec projektowanych zmian w strukturze organizacyjnej Prokuratury, zakłada się, że organem, który będzie wnioskował do Prokuratora Generalnego o powołanie na

stanowisko prokuratora, będzie KRP. Projekt bazuje na jednolitym statusie prokuratora, w związku z tym rozdziela dwa elementy: stanowisko prokuratora (stałe i niezmienne) i miejsce pełnienia służby (zmienne, na zasadach wynikających z ustawy). W związku z powyższym projekt stwierdza, że powołując na stanowisko prokuratora, Prokurator Generalny wyznacza tej osobie miejsce pełnienia służby, czyli wskazuje konkretną jednostkę prokuratury rejonowej, gdzie prokurator będzie wykonywał swoje obowiązki.

Projekt doprecyzowuje również, że stosunek służbowy prokuratora nawiązuje się po zaistnieniu dwóch elementów: doręczeniu prokuratorowi aktu powołania i złożeniu ślubowania. Minimalnie zmieniona w porównaniu do obecnej jest również rota ślubowania, poprzez wskazanie, że prokurator ślubuje „stać na straży Konstytucji", a nie jak obecnie „prawa", oraz „kierować się zasadami godności, rzetelności i uczciwości", a nie jak obecnie tylko „godności i uczciwości". Zmiany te mają na celu podkreślenie z jednej strony szacunku dla Konstytucji RP, która powinna stanowić podstawowe źródło interpretacji prawa także dla prokuratorów, choć Prokuratura pozostaje organem pozakonstytucyjnym, z drugiej strony istnienia obowiązku prokuratora wobec stron postępowania zapewnienia im realizacji prawa do rzetelnego procesu, tak w znaczeniu konstytucyjnym, jak i prawnoczłowieczych aktów międzynarodowych.

Ponadto projekt – w przeciwieństwie do aktualnej regulacji – klaryfikuje sytuację pracowniczą prokuratora w ten sposób, że określa, iż w przypadku odmowy złożenia ślubowania, a także w razie nieusprawiedliwionego niestawiennictwa osoby powołanej na stanowisko prokuratora w celu złożenia ślubowania w miejscu i terminie określonym przez Prokuraturę Generalną, powołanie traci moc (stosunek służbowy nigdy nie powstaje), natomiast w przypadku, gdy bez usprawiedliwienia nie zgłosi się do służby w terminie 14 od dnia ślubowania (analogicznie, jak przewidują obecne przepisy), jego stosunek służbowy ustaje (czyli ulega zakończeniu), co niezwłocznie stwierdza Prokurator Generalny. Rozróżnienie takie jest niezbędne dla określenia, czy, a jeśli tak, to w jakim okresie osoba powołana na stanowisko prokuratora była prokuratorem, a tym samym była objęta uprawnieniami pracowniczymi.

Oddział 3. Konkurs na stanowisko służbowe w prokuraturze rejonowej

Projekt zakłada, że powołanie na stanowisko prokuratorskie w prokuraturze rejonowej następuje w drodze publicznego, jawnego konkursu. W przeciwieństwie do aktualnie obowiązujących przepisów nie przewiduje się procedury poza konkursowej. Jedynym wyjątkiem od obsadzenia wolnego stanowiska prokuratora w prokuraturze rejonowej w drodze konkursu ma być jedynie przeniesienie służbowe – a więc obsadzenie tego stanowiska przez prokuratora wykonującego do tej pory obowiązki w innej jednostce prokuratury, rejonowej albo wyższego szczebla (w przypadku złożenia takiego wniosku przez prokuratora). W przypadku kliku wolnych stanowisk w jednej prokuraturze rejonowej prowadzone będzie jedno postępowanie konkursowe celem zapewnienia efektywności naboru kadry.

Obwieszczenie o wolnym stanowisku prokuratora w prokuraturze rejonowej na być dokonywane w Biuletynie Informacji Publicznej Prokuratury Generalnej, co projektodawcy uznali za wystarczający sposób informowania zainteresowanych i szybszy niż oczekiwanie na obwieszczenie w Monitorze Polskim.

Zakłada się, że kandydaci będą mieć miesiąc na zgłoszenie od daty obwieszczenia, a zgłoszenia będą dokonywać właściwemu prokuratorowi okręgowemu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego na specjalnej karcie zgłoszenia, której

wzór określi w rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości po uzyskaniu opinii Prokuratora Generalnego. Projekt przewiduje też kompetencję Ministra Sprawiedliwości do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego rozporządzenia, w którym określi szczegółowy zakres i sposób przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych kandydatów na stanowisko prokuratora oraz kwalifikacje wymagane od lekarzy i psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań i wydawania zaświadczeń o zdolności do pełnienia obowiązków prokuratora, jak również terminy wykorzystania wydawanych zaświadczeń w postępowaniu w sprawie powołania na stanowisko prokuratora, mając na względzie zapewnienie należytej zdolności kandydatów do pełnienia obowiązków prokuratora, uwzględniając charakter tego urzędu, gdyż takie zaświadczenia będą musiały być dołączone przez kandydata do zgłoszenia. Ze względu na charakter pracy prokuratora i związane z nią obciążenia psychiczne, projektodawcy kładą szczególny nacisk na właściwe prowadzenie badań psychologicznych osób, które mają zamiar objąć stanowisko prokuratora, celem jak najskuteczniejszego ograniczenia wejścia do tego zawodu osób, które nie mają do niego predyspozycji osobowościowych.

Konkurs na stanowisko prokuratorskie w prokuraturze rejonowej ma się opierać na sprawdzeniu umiejętności kandydatów w oparciu o ich dotychczasowe dokonania. Projekt szczegółowo określa kategorię spraw, których wykaz – w liczbie 100 – ma dołączyć kandydat, w zależności od tego, jaki zawód do tej pory wykonywał. Ograniczenie liczbowe nie dotyczy kandydatów na wolne stanowisko prokuratorskie, którzy posiadają tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego w dyscyplinie nauk prawnych. Kandydaci ci do karty zgłoszenia dołączyć powinni opis kariery zawodowej oraz wykaz osiągnięć ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięć naukowych, rodzaju i jakości publikacji, opinii recenzentów, jakości i rzetelności opinii prawnych bądź innych dokumentów sporządzonych w związku ze stosowaniem lub tworzeniem prawa oraz potwierdzających uczestnictwo w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbycie stażu naukowego w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, niezależnie od ich liczby.

W przypadku niespełnienia przez kandydata warunków do objęcia stanowiska prokuratora lub stwierdzenia braków formalnych w zgłoszeniu lub niezachowania terminu, projekt zakłada, że prokurator okręgowy zawiadomi zgłaszającego o pozostawieniu jego zgłoszenia bez rozpatrzenia, podając przyczynę takiego postępowania. Osoba, której zgłoszenie pozostawiono bez rozpatrzenia, będzie mogła w terminie 7 dni od otrzymania takiej informacji złożyć pisemne zastrzeżenie do kolegium prokuratury okręgowej. Jeżeli kolegium prokuratury okręgowej uwzględni zastrzeżenie, zgłoszenie uznaje się za spełniające wymogi formalne. Od nieuwzględnienia zastrzeżeń przez kolegium projekt nie przewiduje dalszej ścieżki odwoławczej.

Zgodnie z projektem oceny kwalifikacji kandydatów dokonać ma wyznaczony przez właściwego prokuratora okręgowego prokurator, niezwiązany z kandydatami. Jeśli kandydatów w jednym konkursie jest kilku, oceny powinien dokonać ten sam prokurator, chyba że z uwagi na liczbę kandydatów lub z innych ważnych przyczyn okaże się to niemożliwe.

Projekt zakłada, że szczegółowy tryb i sposób dokonywania oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko prokuratorskie w prokuraturze rejonowej, w tym ilość

spraw z przedłożonego wykazu, z którą będzie się musiał zapoznać oceniający, określi w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego, mając na uwadze konieczność zachowania metodyki uwzględniającej specyfikę wykonywanego przez kandydata zawodu lub zajmowanego stanowiska oraz potrzebę jej dostosowania do zakresu badań i kryteriów wskazanych w ustawie. Sprawozdanie z oceny kwalifikacji kandydata powinno zawierać: 1) dane o przebiegu pracy zawodowej kandydata, obejmujące w szczególności informacje o rodzaju powierzonych mu zadań lub funkcji oraz podnoszeniu kwalifikacji zawodowych; 2) wskazanie akt, opinii prawnych, publikacji, aktów notarialnych lub innych dokumentów, na podstawie których jest dokonywana ocena; 3) opis wyników pracy lub dorobku naukowego kandydata oraz opinię w tym zakresie; 4) wnioski. Przy ocenie kwalifikacji kandydata na stanowisko prokuratora w prokuraturze rejonowej oceniający powinien uwzględnić jego wiedzę i doświadczenie zawodowe, a także predyspozycje osobowościowe kandydata do zawodu prokuratora i jego kompetencje społeczne oraz przestrzeganie zasad etyki wykonywanego zawodu.

Projekt zakłada, że po sporządzeniu sprawozdania z oceny kandydat zostaje z nią zapoznany elektronicznie i od daty wysłania mu jej ma 7 dni na złożenie pisemnych uwag. W przypadku złożenia takich uwag prokurator wyznacza trzech innych prokuratorów niż ten, który dokonywał oceny kwalifikacyjnej, do ich rozpoznania w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie. Stanowisko w przedmiocie rozpoznania uwag również doręcza się kandydatowi elektronicznie.

Projektodawcy starali się w ten sposób zapewnić jak najszybsze procedowanie w ramach konkursów, gdyż doświadczenia obecne wskazują, że potrafią one trwać nawet półtora roku, co nie służy ani zarządzaniu kadrą w Prokuraturze, ani interesom kandydatów. Zamiarem projektodawców było jednak też zaangażowanie jak najmniejszej liczby prokuratorów do prac w ramach konkurów, by mogli oni przede wszystkim skupić się na prowadzeniu postępowań, a nie na administrowaniu jednostką. Stąd przyjęta przez projekt zasada, że ocena kwalifikacji kandydata zachowuje ważność przez 2 lata od daty zakończenia procedury konkursowej, dla potrzeb której została wydana, i że może ona być wykorzystywana w przypadku udziału kandydata w tym okresie w innych konkursach na stanowisko prokuratora. Dzięki temu w kolejnych konkursach, jeśli kandydat nie wygrał w pierwszym z nich, nikt nie będzie musiał powtarzać czynności już raz dokonanych przez prokuratora oceniającego, co ma miejsce obecnie w przypadku startowania przez kandydatów w kolejnych konkursach. Jest to przykład promowanego przez projekt racjonalnego zarządzania zasobami kadrowymi.

Projekt przewiduje, że o dokonaniu oceny kwalifikacji kandydat jest przedstawiany przez prokuratora okręgowego na kolegium właściwej prokuratury okręgowej wraz z otrzymaną przez niego oceną kwalifikacji. Jeżeli na wolne stanowisko prokuratora zgłosi więcej niż jeden kandydat, kolegium głosuje nad wszystkimi kandydatami na tym samym posiedzeniu. Uchwałę wraz z uzasadnieniem doręcza się wszystkim osobom biorącym udział w konkursie na wolne stanowisko w prokuraturze rejonowej za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przewodniczący kolegium prokuratury okręgowej w terminie 7 dni od podjęcia uchwały o wyborze kandydata przedstawia Prokuratorowi Generalnemu wniosek o powołanie na stanowisko prokuratora wraz z uzasadnieniem wyboru kandydata, co ma zapewnić transparentność dokonanego przez kolegium wyboru.

Oddział 4. Zmiana miejsca służbowego prokuratora

Projekt zakłada jednolity status prokuratora, więc powołanie na to stanowisko następuje jedynie raz i zmiana miejsca służbowego, także w trybie awansowym do jednostek wyższego szczebla, nie zmienia tytułu prokuratora, ani nie wymaga wydania przez Prokuratora Generalnego nowej decyzji o powołaniu, a jedynie – o wskazaniu nowego miejsca służbowego w konkretnej jednostce prokuratury. Przyjmując takie rozwiązanie projektodawcy bazują na wieloletnich doświadczeniach i przykładach prokuratorów, którzy utracili swoją niezależność wewnętrzną celem uzyskania wyższego tytułu, a tym samym wyższej stawki wynagrodzenia, i to niezależnie od tego, w jakiej jednostce faktycznie wykonują obowiązki. Celem tego rozwiązania jest więc przywrócenie zasady równości prokuratorów.

Projekt zakłada możliwość przeniesienia prokuratora zarówno między jednostkami tego samego szczebla, jak i do jednostek niższego oraz wyższego szczebla, przy czym przeniesienie równoległe i w dół będzie mogło nastąpić decyzją Prokuratora Generalnego jedynie za zgodą albo na wniosek prokuratora. Tego typu przeniesienie do jednostki niższego szczebla stanowi novum w odniesieniu do rozwiązań dotychczasowych, które nie przewidują możliwości zrzeczenia się (nawet dobrowolnego) przez prokuratora tytułu prokuratora wyższej jednostki i powrót do tytułu prokuratora niższej jednostki. Oderwanie systemowe tytułu prokuratora od miejsca pełnienia służby pozwoli na takie zmiany, które można sobie wyobrazić np. w sytuacjach, gdy prokurator – z przyczyn zdrowotnych lub osobistych – będzie preferował powrót do jednostki rejonowej bliżej miejsca zamieszkania niż wykonywanie obowiązków w miejscowości będącej siedzibą prokuratury okręgowej czy Prokuratury Krajowej. Obecnie realizacja takiej potrzeby prokuratora może być wypełniona jedynie z wykorzystaniem delegacji, co nie służy ani stabilności zatrudnienia ani równości wynagradzania prokuratorów wykonujących obowiązki w tej samej jednostce. Proponowane rozwiązanie pozwoli na elastyczne zarządzanie kadrą prokuratorską zgodnie z poszanowaniem potrzeb pracowniczych prokuratorów całkowicie bezpiecznie dla prokuratorów, bo wynikające wyłącznie z ich autonomicznej decyzji. Jedyny bowiem przypadek, gdy zgoda prokuratora nie jest wymagana, ma miejsce w sytuacji likwidacji jednostki Prokuratury, W takim wypadku jednak projekt stanowi, że Prokurator Generalny wyznaczy mu – w miarę możliwości – miejsce służbowe w jednostce równorzędnej, uwzględniając sytuację życiową prokuratora. Decyzja taka według projektu wymaga uzasadnienia i przysługuje od niej odwołanie do Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to ma zapewnić, że przepis ten nie będzie – jak już się zdarzyło w historii Prokuratury w 2016 r. – wykorzystywany do tego, że celem przeniesienia prokuratorów do jednostek niższego szczebla likwidowano ich jednostki, także sztucznie – poprzez zmianę nazwy. Wymóg uzasadnienia oraz odwołanie do najwyższej instancji sądowej mają w uznaniu projektodawców zapewnić pełną transparentność decyzji Prokuratora Generalnego, który będzie musiał wykazać, że jest ona podjęta jedynie w imię właściwego zarządzania Prokuraturą, przy uwzględnieniu wszystkich interesów prokuratora, a nie ma charakteru dyskryminującego, czy tym bardziej degradującego.

Odmiennie projekt podchodzi do zmiany miejsca służbowego prokuratora na jednostkę wyższego szczebla. Jedyna przewidziana w tym wypadku procedura to procedura konkursowa, czym – projekt powraca do idei zarzuconej w 2016 r. Konkursy na miejsce służbowe w prokuraturze okręgowej oraz Prokuraturze Generalnej również mają

być jawne i obwieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Prokuratury Generalnej. Projektodawcy – stojąc na stanowisku, zgodnym ze standardami międzynarodowymi wykonywania zawodu prokuratora, że kariera prokuratora powinna mieć charakter zrównoważony, likwidują możliwość szybkiego awansu do jednostek wyższego szczebla. Stąd przewiduje się jako warunek konieczny do startowania w takim konkursie odpowiednio długi staż pracy – 6 lat pracy jako prokurator przy konkursie na miejsce służbowe w prokuraturze okręgowej lub biurze śledczym Prokuratury Generalnej oraz 15 lat przy konkursie na inne miejsce służbowe w innych komórkach Prokuratury Generalnej, przy czym w tym ostatnim przypadku nie wymaga się, by nawet część okresu miała miejsce w prokuraturze okręgowej lub w biurze śledczym – zawsze liczy się wszystkie okresy pełnienia służby, niezależnie od tego, w jakiej jednostce prokurator wykonywał swoje obowiązki. Natomiast do tych okresów nie liczy się pełnienia obowiązków na stanowisku młodszego prokuratora.

Także w przypadku tych konkursów projektodawcy stoją na stanowisku, że powinny one przebiegać obiektywnie i sprawnie, angażując w ich organizację jak najmniejszą liczbę prokuratorów. Z tego powodu zakłada się przyjmowanie zgłoszeń w terminie 14 dni od obwieszczenia o wolnym miejscu służbowym, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz w przypadku niespełniania przez prokuratora warunków formalnych awansu albo zgłoszenia po terminie, pozostawienie go bez rozpoznania, od czego nie przewiduje się odwołania.

Zgodnie z projektem do zgłoszenia prokurator powinien dołączyć list motywacyjny oraz opinie o przebiegu służby. Szczegółowy tryb przeprowadzania konkursowego postępowania awansowego, w tym sposób dokonywania oceny kwalifikacji kandydata do zajmowania miejsca służbowego w prokuraturze okręgowej albo Prokuraturze Generalnej, określi Prokurator Generalny w drodze zarządzenia, mając na uwadze konieczność zachowania metodyki uwzględniającej charakter dotychczas wykonywanych czynności służbowych oraz specyfikę miejsca służbowego, którego dotyczy konkurs. Projekt zakłada jedynie, że na poziomie ustawowym zostanie wskazane, że ocena ta będzie dokonywana na podstawie zgłoszenia (czyli listu motywacyjnego i opinii służbowych) oraz akt osobowych, w tym ewaluacji prokuratora, zarówno uproszczonych, jak i kompleksowych, jeśli były one przeprowadzane. Nie zakłada się w tym konkursie badania akt, co ma go przede wszystkim usprawnić. Wyjątkowo w przypadku konkursu na stanowisko w biurze śledczym Departamentu Bezpieczeństwa Państwa przewidziana jest rozmowa z kandydatem, co wynika z przewidywanej przez projekt specyfiki pracy w tej komórce Prokuratury Generalnej, wymagającej specjalnych predyspozycji osobowościowych.

Także w przypadku tego konkursu projektowane jest zaznajomienie prokuratora z oceną kwalifikacyjną, z możliwością złożenia przez niego pisemnych uwag i ich rozpoznaniem przez trzech innych prokuratorów, niż prokurator sporządzający ocenę kwalifikacyjną. Projekt zakłada, że prawomocna ocena kwalifikacji kandydata zostanie przedłożona: 1) w przypadku konkursu w prokuraturze okręgowej – prokuratorowi okręgowemu; 2) w przypadku konkursu w Prokuraturze Generalnej – dyrektorowi departamentu, w którym znajduje się miejsce służbowe, którego dotyczy konkurs.

W przypadku konkursu na miejsce służbowe z prokuraturze okręgowej prokurator okręgowy przedkłada dalej kandydatury wraz z oceną kolegium prokuratury okręgowej, które w drodze głosowania przyjmuje uchwałę w tym przedmiocie. Uchwałę, od której nie przysługuje środek odwoławczy, doręcza się wszystkim kandydatom elektronicznie i w

terminie 7 dni od jej podjęcia przedstawia Prokuratorowi Generalnemu uzasadniony wniosek o przeniesienie wybranego przez kolegium kandydata na miejsce służbowe w danej prokuraturze okręgowej.

W przypadku konkursu na miejsce służbowe w Prokuraturze Generalnej, Dyrektor właściwego Departamentu przedstawia kandydatów wraz z ocenami klasyfikacyjnymi i swoją uzasadnioną rekomendacją KRP, która ma według projektu 30 dni na wydanie opinii co do tych kandydatów. Od opinii KRP nie przysługuje odwołanie. Przewodniczący KRP przedstawia całą dokumentację konkursową Prokuratorowi Generalnemu.

Ostateczną decyzję o przeniesieniu prokuratora na stanowisko służbowe w jednostce wyższego szczebla w przypadku obu konkursów podejmuje Prokurator Generalny. Dopiero od tej decyzji według projektu ma służyć kandydatom – także tym, którzy nie wygrali danego konkursu – odwołanie. Jednakże nie jest to odwołanie do sądu, ale do KRP. Projektodawcy przyjęli takie rozwiązanie wychodząc z założenia, że awans prokuratora nie stanowi roszczenia pracowniczego, a więc środek zaskarżenia powinien zostać rozpatrzony w ramach struktury Prokuratury, co gwarantować będzie pełną jawność, a także wystarczający poziom obiektywizmu, w szczególności mając na uwadze nowy projektowany skład KRP.

Oddział 5. Ustanie stosunku służbowego prokuratora

Stosunek służbowy prokuratora ustaje zasadniczo po trzech miesiącach od zrzeczenia się stanowiska. Oświadczenie składa się Prokuratorowi Generalnemu, który stwierdza datę ustania, który na wniosek prokuratora może wyznaczyć termin wcześniejszy. Cofnięcie oświadczenia jest niedopuszczalne, a regulacja obejmuje również prokuratorów w stanie spoczynku. Trzymiesięczny okres pozwala pogodzić autonomiczną decyzję prokuratora z potrzebą przekazania spraw i zapewnienia ciągłości pracy jednostki. Możliwość skrócenia terminu nadaje procedurze elastyczność, natomiast nieodwołalność oświadczenia chroni pewność stosunków służbowych. Decyzja Prokuratora Generalnego ma charakter stwierdzający w zakresie skutku wynikającego z oświadczenia i porządkuje datę zakończenia stosunku służbowego. Przyjęcie tej regulacji porządkuje właściwy element statusu służbowego i wiąże go z pozostałymi gwarancjami oraz obowiązkami przewidzianymi w rozdziale.

Prokurator obejmujący funkcję w organie międzynarodowym lub ponadnarodowym co do zasady zrzeka się stanowiska, chyba że przechodzi w stan spoczynku. Projekt umożliwia ponowne powołanie i powrót na stanowisko do poprzedniej jednostki niezależnie od liczby stanowisk, pod warunkiem zachowania wymagań formalnych i co do zasady przerwy nie dłuższej niż dziewięć lat. Ograniczenie to nie dotyczy ciągłego wykonywania funkcji prokuratorskich lub sędziowskich w organach międzynarodowych. Od odmowy powołania służy skarga do Sądu Najwyższego. Prawo powrotu umożliwia wykorzystanie pozyskanych kompetencji w kraju. Granica dziewięciu lat chroni aktualność kwalifikacji prokuratorskich, zaś wyjątek jest uzasadniony zachowaniem ciągłości wykonywania funkcji odpowiadających charakterowi służby.

Projekt zakazuje sprawowania stanowiska prokuratora z najważniejszymi stanowiskami i funkcjami o charakterze politycznym: urzędem Prezydenta RP, mandatem parlamentarzysty, radnego albo wójta (burmistrza, prezydenta), a także łączenia z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz zatrudnieniem w Kancelarii

Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej. Kandydowanie w wyborach i objęcie wskazanych funkcji wiąże się ze zrzeczeniem stanowiska. W razie braku zrzeczenia Prokurator Generalny odwołuje prokuratora. Projektowane reguły obejmują także prokuratora w stanie spoczynku. Niepołączalność służy ochronie neutralności, bezstronności i społecznemu zaufaniu. Wymóg rezygnacji już przy kandydowaniu ogranicza ryzyko wykorzystywania autorytetu Prokuratury w rywalizacji wyborczej, która ze swej natury ma charakter polityczny. Ustawowe wskazanie funkcji czyni ingerencję przewidywalną, a mechanizm odwołania zapewnia skuteczność zakazu. Rozciągnięcie wybranych obowiązków na stan spoczynku wynika z dalszego posługiwania się tytułem i utrzymywania szczególnej więzi z urzędem i autorytetem Prokuratury.

Projekt przewiduje zdarzenia powodujące wygaśnięcie stosunku służbowego z mocy prawa: śmierć, utratę obywatelstwa polskiego, określone prawomocne orzeczenia dyscyplinarne i karne oraz prawomocne stwierdzenie służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. W razie uchylenia orzeczenia karnego, a następnie uniewinnienia albo określonego umorzenia, Prokurator Generalny określa datę powrotu i miejsce służbowe. Zamknięte wyliczenie służy pewności prawa. Skutki najdalej ingerujące w status powiązano z prawomocnymi rozstrzygnięciami, a więc z zakończeniem właściwej procedury. Mechanizm powrotu po eliminacji podstawy skazania odwraca następstwa wygaśnięcia w zakresie możliwym dla stosunku służbowego i realizuje ochronę przed trwałymi skutkami wadliwego orzeczenia.

Projekt przewiduje również odwołanie prokuratora w razie dwóch kolejnych negatywnych ewaluacji kompleksowych albo nieusprawiedliwionej odmowy poddania się badaniu zdolności do służby, gdy żądanie pochodzi od uprawnionego organu. Prokurator może w ciągu 14 dni odwołać się do Sądu Najwyższego, a wniesienie środka wstrzymuje wykonanie decyzji. Projekt łączy stabilność urzędu z odpowiedzialnością za trwałą niezdolność do spełniania wymagań jakościowych lub uchylanie się od weryfikacji zdrowotnej. Dwie kolejne ewaluacje kompleksowe ograniczają ryzyko, że pojedyncza ocena przesądzi o zakończeniu służby. Sądowa kontrola oraz skutek suspensywny odwołania mają podstawowe znaczenie gwarancyjne i odpowiadają wadze rozstrzygnięcia. Skutki i relacje systemowe projektowanej regulacji porządkują właściwy element statusu służbowego i wiążą go z pozostałymi gwarancjami oraz obowiązkami przewidzianymi w Dziale IV.

Oddział 6. Stan spoczynku

Prokurator zasadniczo przechodzi w stan spoczynku po ukończeniu 65 lat. Prokuratorka może na swój wniosek przejść w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat, przy czym wybór tej ścieżki wyłącza możliwość powrotu do czynnej służby prokuratorskiej. Projekt reguluje także wymianę danych w europejskim systemie koordynacji zabezpieczenia społecznego za pośrednictwem ZUS. Jednoznaczna granica wieku zapewnia przewidywalność zmian kadrowych i dostęp do zabezpieczenia po zakończeniu czynnej służby. Wcześniejsze przejście ma charakter uprawnienia, nie obowiązku, a nieodwracalność wyboru zapobiega destabilizacji obsady kadrowej. Natomiast przeniesienie prokuratora w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił następuje po uznaniu przez lekarza orzecznika ZUS trwałej niezdolności do służby. Z żądaniem badania mogą wystąpić wskazane podmioty, orzeczenie jest doręczane zainteresowanym organom. Odrębną podstawą przeniesienia jest prawomocne postanowienie o

ubezwłasnowolnieniu. Powierzenie oceny wyspecjalizowanemu, zewnętrznemu rozstrzygnięciu lekarskiemu obiektywizuje przesłankę zdrowotną. Powiązanie drugiej podstawy z prawomocnością orzeczenia sądu gwarantuje, że skutek służbowy nie wyprzedza definitywnego rozstrzygnięcia o zdolności do czynności prawnych.

Decyzje o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku podejmuje Prokurator Generalny, a zainteresowanemu przysługuje miesięczny termin odwołania do Sądu Najwyższego. Prokurator przeniesiony z przyczyn zdrowotnych ma prawo powrotu po ustaniu przeszkody i przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, wydanego przez lekarza orzecznika ZUS. Prokurator Generalny wyznacza prokuratorowi, który wyraził zamiar powrotu na stanowisko prokuratorskie, miejsce służbowe w jednostce, w której bezpośrednio przed przeniesieniem w stan spoczynku pełnił służbę. Prawo powrotu wyraża zasadę, że stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych nie powinien mieć charakteru nieodwracalnego, gdy przyczyna ustaje. Powrót do poprzedniej jednostki ogranicza uznaniowość i chroni stabilność miejsca służbowego. Obowiązek poddania się badaniu zabezpiecza interes publiczny przed pozostawaniem w stanie spoczynku mimo odzyskania zdolności do wykonywania obowiązków prokuratora.

Oddział 7. Delegowanie prokuratora

Delegowanie do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury następuje na wniosek jej Dyrektora, za zgodą prokuratora o wysokiej wiedzy i właściwej specjalizacji, na okres do czterech lat, z czteroletnią przerwą przed ponownym delegowaniem. Delegacje zagraniczne również wymagają zgody i są limitowane okresowo, z możliwością dostosowania do kadencji wynikającej z prawa międzynarodowego. Obejmują także delegacje do pełnienia obowiązków lub określonej funkcji, lub odbycia stażu trwającego dłużej niż miesiąc, poza granicami państwa w ramach współpracy międzynarodowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, zgodnie z kwalifikacjami prokuratora, na czas określony, nie dłuższy niż 4 lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres nieprzekraczający 4 lat. Rozwiązanie to pozwala wykorzystywać praktyczne doświadczenie prokuratorów w kształceniu kadr i współpracy międzynarodowej bez trwałego osłabiania jednostek macierzystych. Wymóg zgody chroni autonomię zawodową prokuratora, a limity czasowe zapobiegają przekształceniu delegacji w stałe przeniesienie poza zwykłą procedurą. Kryterium wiedzy przy delegowaniu szkoleniowym ma na celu zapewnienie jakości kształcenia. Projekt przewiduje obligatoryjne wcześniejsze odwołanie na wniosek uprawnionego organu, w razie przeszkody zdrowotnej albo innej ważnej przyczyny podważającej należyte wykonywanie zadań. Niezależnie od tego prokurator może zostać odwołany lub sam ustąpić z trzymiesięcznym uprzedzeniem. Projektowana regulacja równoważy stabilność czasowego powierzenia funkcji z potrzebą reagowania na okoliczności uniemożliwiające jego prawidłową kontynuację. Trzymiesięczne uprzedzenie umożliwia płynne przekazanie obowiązków, a wskazanie ważnej przyczyny ogranicza arbitralność wcześniejszego zakończenia delegacji.

Prokurator okręgowy może na okres nieprzekraczający trzech miesięcy delegować prokuratora do prokuratury rejonowej w swoim okręgu, gdy wymaga tego właściwe funkcjonowanie jednostki. Odległość od miejsca zamieszkania nie może przekroczyć 60 km, a ponowne delegowanie jest wyłączone przez okres dwóch lat. Zgoda prokuratora nie jest wymagana, przysługuje mu zwrot kosztów dojazdu, w tym na żądanie samochodem

prywatnym. Projektowana regulacja wprowadza ekstraordynaryjny instrument zarządzania obciążeniem i zapewnienia ciągłości pracy. Brak zgody rekompensują ścisłe granice terytorialne i czasowe, długi okres ochronny przed ponownym delegowaniem oraz zwrot kosztów. Proporcjonalny charakter rozwiązania ogranicza ingerencję do minimum koniecznego dla działania jednostki i nie prowadzi do trwałej zmiany miejsca służbowego. Przyjęcie tej regulacji porządkuje właściwy element statusu służbowego i wiąże go z pozostałymi gwarancjami oraz obowiązkami przewidzianymi w Dziale IV.

Prokurator delegowany do KSSiP zachowuje wynagrodzenie zasadnicze i dodatek za długoletnią pracę, otrzymuje dodatek delegacyjny oraz inne ustawowe składniki. Przy delegowaniu do innej miejscowości projekt przewiduje zwrot najmu i przejazdów, zróżnicowany według progu 60 km, a wyłącza diety i ryczałty. Delegowany za granicę zachowuje wynagrodzenie i ochronę wypadkową oraz otrzymuje świadczenia pokrywające zwiększone koszty, w tym dodatek zagraniczny, koszty przesiedlenia, podróży, leczenia i mieszkania. Celem projektowanej regulacji jest neutralność ekonomiczna delegowania. Prokurator nie powinien finansować z własnych środków zadania wykonywanego w interesie służby ani uzyskiwać podwójnej rekompensaty.

Oddział 8. Obowiązki prokuratora

W przypadku czynności w miejscowości innej niż siedziba macierzystej jednostki prokurator otrzymuje należności określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie Kodeksu pracy. Odesłanie zapobiega tworzeniu równoległego systemu rozliczeń i zapewnia spójność z powszechnymi zasadami podróży służbowych. Jednocześnie przepis wyraźnie ustanawia prawo prokuratora do należności, co eliminuje wątpliwość wynikającą ze szczególnego charakteru stosunku służbowego.

Prokurator w służbie czynnej ma stale podnosić kwalifikacje, w tym uczestniczyć w szkoleniach. Może mu zostać powierzony patronat nad praktykami aplikantów lub studentów, z wyłączeniem osoby ukaranej dyscyplinarnie. Patronat służy przekazywaniu standardów zawodowych w praktyce. Wyłączenie osoby ukaranej dyscyplinarnie chroni wiarygodność procesu kształcenia i mentorską funkcję patrona.

Projekt ustanawia zasadniczy zakaz dodatkowego zatrudnienia i zarobkowania, pozostawiając wyjątki dla pracy dydaktycznej, badawczej i badawczo-dydaktycznej do pełnego etatu oraz innych sposobów zarobkowania, o ile nie przeszkadzają w służbie. Zakazuje pełnienia funkcji w organach spółek, spółdzielni i określonych fundacji, posiadania ponad 10% kapitału oraz prowadzenia lub reprezentowania w prowadzeniu działalności gospodarczej. Ograniczenia przeciwdziałają konfliktom interesów, zależności ekonomicznej i osłabieniu dyspozycyjności. Wyjątki zachowują możliwość działalności naukowej i twórczej, która może wzmacniać kompetencje i debatę prawniczą. Procedura zgody pozwala badać konkretną sytuację zamiast stosować bezwzględny zakaz, a obowiązek uzasadnienia i kontrola Krajowej Rady Prokuratorów ograniczają uznaniowość.

Prokurator zobowiązany jest zachować w tajemnicy okoliczności sprawy poznane ze względu na stanowisko w postępowaniu przygotowawczym lub poza jawną rozprawą. Obowiązek ten trwa po ustaniu służby. Ustaje przy składaniu zeznań, chyba że ujawnienie zagraża dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu niesprzecznemu z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Wówczas zwolnienia udziela Prokurator Generalny. Tajemnica chroni skuteczność postępowań, prawa uczestników i informacje państwowe. Jej dalsze trwanie po zakończeniu służby zapobiega utracie ochrony wskutek zmiany statusu osoby.

Wyjątek związany ze składaniem zeznań służy celom postępowania karnego, natomiast możliwość utrzymania tajemnicy pozwala wyważyć konkurujące dobra w procedurze prowadzonej przez wskazany organ.

Oświadczenia mają być wypełniane elektronicznie i mogą być podpisane elektronicznie. Obejmują majątek osobisty oraz objęty wspólnością: środki pieniężne, nieruchomości, ruchomości powyżej 10 000 zł, udziały i akcje, inne instrumenty finansowe, wierzytelności i zobowiązania powyżej tego progu, określone dochody, mienie nabyte od podmiotów publicznych w drodze przetargu oraz darowizny od osób z trzeciej grupy podatkowej powyżej 10 000 zł. W toku wskazanych postępowań projekt wyłącza obowiązek ujawniania majątku wspólnego. Szeroki, ale określony katalog ma umożliwić wykrywanie nieuzasadnionych przyrostów majątku i konfliktów interesów. Progi wartości ograniczają zbieranie informacji drobnych i nieistotnych dla celu kontroli. Wyłączenie w sytuacji sporu małżeńskiego uwzględnia brak pełnej kontroli prokuratora nad informacjami i chroni prywatność drugiej osoby. Elektronizacja ułatwia składanie, analizę porównawczą i archiwizację.

Projekt różnicuje adresata oświadczenia według stanowiska, wyznacza terminy po objęciu stanowiska, corocznie oraz po ustaniu służby czynnej, wymaga klauzuli odpowiedzialności karnej i przekazania do urzędu skarbowego. Organ podatkowy może porównywać oświadczenia z wcześniejszymi dokumentami i zeznaniami PIT. Jawność obejmuje imię, nazwisko i składniki majątku, lecz nie dane adresowe, położenie nieruchomości i dane identyfikujące ruchomości. W razie zagrożenia Prokurator Generalny może nadać ochronę „zastrzeżone". Jawne dane publikuje się w BIP, dokumenty przechowuje pięć lat, a prokuratorzy w stanie spoczynku są zwolnieni ze składania oświadczeń. Model łączy kontrolę wewnętrzną, podatkową i społeczną. Wielostopniowość zwiększa wiarygodność, a odpowiedzialność karna przeciwdziała świadomemu zatajeniu danych. Ograniczenia jawności i możliwość utajnienia realizują ochronę bezpieczeństwa i prywatności, a pięcioletni okres retencji zapobiega bezterminowemu przechowywaniu.

Czas pracy prokuratora określany jest wymiarem zadań. Poza godzinami urzędowania wyznacza się dyżurującego i w razie potrzeby zastępcę; dyżur trwa najwyżej 24 godziny, a plan jest udostępniany co najmniej miesiąc wcześniej. Możliwy jest wspólny plan kilku prokuratur rejonowych. Za wykonywanie czynności w dzień wolny przysługuje dzień wolny, a po czynnościach – 11 godzin odpoczynku. Uprawnienia te nie dotyczą samej gotowości ani zdalnej konsultacji. Podczas dyżuru prokurator powinien przebywać w miejscu umożliwiającym efektywne działanie. Czas pracy prokuratora mierzony jego zadaniami odpowiada procesowej odpowiedzialności i zmiennemu obciążeniu, ale nie eliminuje ochrony zdrowia. Projekt po raz pierwszy porządkuje planowanie i odpoczynek w związku z dyżurem, godząc całodobową zdolność reakcji z art. 66 Konstytucji i standardami bezpieczeństwa pracy. Wyłączenie przy samej gotowości odróżnia rzeczywiste wykonywanie czynności od pozostawania pod kontaktem. Wspólne plany pozwalają racjonalnie rozkładać obciążenie między mniejsze jednostki.

W sprawach nieuregulowanych do prokuratorów stosuje się odpowiednio Kodeks pracy, a do prokuratorów wojskowych będących żołnierzami zawodowymi – przepisy dotyczące żołnierzy. Odesłania wypełniają potencjalne luki bez powielania rozbudowanych regulacji powszechnych i pragmatyk wojskowych. Słowo „odpowiednio" nakazuje uwzględnić publicznoprawny charakter służby oraz pierwszeństwo ustawy

ustrojowej. Rozwiązanie zapewnia kompletność ochrony pracowniczej i spójność statusu wojskowego.

Oddział 9. Wynagrodzenie prokuratora

Projekt zapewnia prokuratorom warunki wynagrodzenia równe warunkom sędziów sądów powszechnych. Podstawą jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale poprzedniego roku, z gwarancją nieobniżania podstawy. Wynagrodzenie zasadnicze ustala się według ustawowych stawek i mnożników z załącznika, a różnicowanie uwzględnia staż, miejsce służbowe i funkcje. Obiektywny wskaźnik statystyczny ogranicza uznaniowość corocznych decyzji płacowych i wzmacnia niezależność ekonomiczną. Gwarancja nieobniżania stabilizuje sytuację materialną. Ustawowe określenie zapewnia transparentność mnożników, a równoległość z wynagrodzeniami sędziowskimi odzwierciedla porównywalną wagę zadań w systemie ochrony prawnej.

Projekt przewiduje dodatki funkcyjny, delegacyjny, służbowy – 0,3 podstawy w prokuraturze okręgowej i 0,6 w Prokuraturze Generalnej – oraz dodatek za długoletnią pracę od 5% po sześciu latach do 20%. Od wynagrodzeń nie odprowadza się bieżących składek społecznych. W razie ustania służby składki za okres służby są przekazywane do ZUS i waloryzowane, z wyjątkiem przejścia na stanowisko sędziowskie, dopóki trwa właściwy stosunek służbowy.

Dodatki rekompensują zróżnicowaną odpowiedzialność, miejsce wykonywania zadań, mobilność i doświadczenie. Określenie części parametrów w ustawie wzmacnia przewidywalność, a rozporządzenie w sprawie dodatków funkcyjnych pozwala uwzględnić rodzaj funkcji, wielkość jednostki i zakres obowiązków. Mechanizm składkowy zachowuje ciągłość zabezpieczenia emerytalnego osoby, która opuszcza szczególny system oparty o stosunek służbowy, i zapobiega utracie okresów ubezpieczeniowych.

Młodszy prokurator otrzymuje wynagrodzenie w pierwszej stawce, a osoba obejmująca po raz pierwszy stanowisko prokuratora – w drugiej. Wcześniejsza służba sędziowska lub prokuratorska chroni przed obniżeniem stawki. Awans następuje co pięć lat. Projekt przewiduje osiem mnożników od 2,15 do 3,20. Po co najmniej 20 latach służby uposażenie w stanie spoczynku wynosi 75% ostatniego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku stażowego. Przy krótszym okresie służby jest obniżane o 0,2 punktu procentowego za każdy brakujący miesiąc, z wyjątkiem uszczerbku związanego ze służbą. Uposażenie skorelowane jest ze zmianami płac prokuratorów w służbie czynnej, a przejściu w stan spoczynku towarzyszy odprawa. Projektowany system premiuje doświadczenie według jasnego rytmu, uznaje równoważny wcześniejszy status sędziego i zapewnia ochronę nabytej stawki. Uposażenie w stanie spoczynku jest elementem gwarancyjnym całego modelu: kompensuje szczególne ograniczenia w okresie służby i wzmacnia niezależność od bieżącej sytuacji ekonomicznej. Redukcja przy krótszym stażu zachowuje proporcję między okresem służby a świadczeniem, a wyjątek chroni osoby, których przedwczesne odejście wynika bezpośrednio z uszczerbku służbowego.

Projekt obliguje do zapewnienia warunków odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków. Przyznaje zwrot kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do jednostki lub ośrodka zamiejscowego według zasad podróży służbowych. Warunki lokalowe, techniczne i organizacyjne wpływają na jakość oraz bezpieczeństwo czynności, dlatego nie mogą być traktowane wyłącznie jako kwestia administracyjna. Zwrot dojazdu

ogranicza ekonomiczne skutki rozmieszczenia jednostek i miejsca służbowego. Odesłanie do znanych reguł rozliczeń sprzyja jednolitości praktyki.

Oddział 10. Inne uprawnienia prokuratora

W okresie nieobecności w pracy z powodu choroby prokurator otrzymuje 80% wynagrodzenia przez okres do roku, a następnie 50%. W enumeratywnie wskazanych przypadkach, w tym wypadku przy pracy albo w drodze do pracy lub z pracy; choroby przypadającej w okresie ciąży; choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora; choroby spowodowanej przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego czynu zabronionego, w związku z wykonywaniem czynności prokuratora, stwierdzonego orzeczeniem wydanym przez uprawniony organ; poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów, zachowuje 100% nie dłużej niż przez rok. Projekt reguluje badanie związku choroby ze służbą oraz inne usprawiedliwione nieobecności, dokumenty i elektroniczne przekazywanie zaświadczeń.

Na wniosek przełożonego ZUS kontroluje sposób wykorzystywania zwolnienia i zasadność orzeczenia. Praca zarobkowa lub używanie zwolnienia niezgodnie z celem powodują utratę wynagrodzenia za cały okres; odmowa badania lub dokumentacji – od dnia po terminie. Uprawnienia pracodawcy dotyczące kontroli trzeźwości rozciągnięto na substancje i produkty wskazane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Kontrola chroni środki publiczne i równe traktowanie osób wykonujących obowiązki. Powiązanie sankcji z konkretnym naruszeniem oraz odpowiednie stosowanie procedur ubezpieczeniowych zapewniają przewidywalność. Rozszerzenie kontroli na inne substancje odpowiada potrzebie zapewnienia pełnej zdolności psychofizycznej przy wykonywaniu czynności mogących ingerować w prawa jednostki.

Prokuratorowi z trwałym lub długotrwałym uszczerbkiem przysługuje jednorazowe odszkodowanie, a w razie śmierci – członkom rodziny. Wysokość i zasady odpowiadają systemowi wypadkowemu, a świadczenie jest niezależne od innych uprawnień. Skarb Państwa pokrywa także wskazane nierefundowane świadczenia wynikające ze skutków wypadków przy pracy lub chorób zawodowych. Szczególny system wynagrodzeń bez bieżących składek nie może pozbawiać ochrony przed ryzykiem zawodowym. Projekt odtwarza równoważny standard świadczeń i przewiduje finansowanie odpowiedzialności z tytułu następstwa zdarzeń pozostających w związku ze służbą. Niezależność od innych świadczeń odzwierciedla odszkodowawczy, a nie wyłącznie alimentacyjny charakter wypłaty. Związek uszczerbku lub śmierci z wypadkiem albo chorobą ustala lekarz orzecznik ZUS. Właściwy prokurator okręgowy lub Prokurator Generalny wydaje decyzję w ciągu 14 dni, i wypłaca świadczenie w ciągu 30 dni. Od decyzji przysługuje odwołanie do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

W ramach badań okresowych prokurator przechodzi specjalistyczną konsultację psychologiczną. Jednocześnie projekt gwarantuje dostęp do doraźnej opieki psychologicznej organizowanej przez Prokuratora Generalnego lub prokuratora okręgowego i finansowanej przez Skarb Państwa. Służba prokuratorska wiąże się z długotrwałym stresem, kontaktem z przemocą i odpowiedzialnością za decyzje ingerujące w prawa jednostki. Badania służą profilaktyce i bezpieczeństwu, natomiast pomoc doraźna umożliwia szybką reakcję po zdarzeniach obciążających. Zestawienie

obowiązku badania z realnym wsparciem równoważy interes instytucji i ochronę zdrowia prokuratora.

Projekt przyznaje gratyfikacje po 20, 25, 30, 35, 40 i 45 latach pracy, od 100% do 400% wynagrodzenia miesięcznego. Do stażu wlicza się zakończone okresy zatrudnienia w sądzie i prokuraturze oraz okresy uznawane na podstawie odrębnych przepisów. Czas zawieszenia zasadniczo nie jest wliczany, chyba że postępowanie zakończyło się uniewinnieniem lub umorzeniem. Gratyfikacja nagradza długotrwałą służbę i sprzyja konsolidacji doświadczonych kadr. Wyłączenie zawieszenia uwzględnia faktyczne niewykonywanie obowiązków, natomiast przywrócenie okresu po uniewinnieniu lub umorzeniu chroni przed negatywnymi skutkami niepotwierdzonego zarzutu. Odesłanie do zasad dla urzędów państwowych ujednolica obliczanie i wypłatę.

Prokuratorowi, także w stanie spoczynku, może zostać przyznana pomoc na nabycie jednego lokalu, gdy nie ma własności ani współwłasności, albo na remont posiadanego lokalu. Środki wynoszą do 5% rocznego funduszu wynagrodzeń. W określonych przypadkach wygaśnięcia stosunku pożyczka podlega zwrotowi z oprocentowaniem odnoszonym do danych NBP. Pomoc stabilizuje sytuację mieszkaniową i ułatwia mobilność kadrową, pozostając świadczeniem zwrotnym i limitowanym. Warunek jednego lokalu kieruje środki na rzeczywistą potrzebę, a limit funduszu zabezpiecza finanse publiczne. Oprocentowanie po negatywnym sposobie wygaśnięcia stosunku chroni środki przed nieuzasadnionym uprzywilejowaniem. Wyłączenie żołnierzy zapobiega nakładaniu się z odrębnym systemem wojskowym.

Projekt przewiduje, że po 10 latach pracy prokurator otrzymuje 6 dodatkowych dni urlopu, a po 15 latach – 12 dni. Do stażu wlicza się wskazane okresy służby i inne okresy z prawem do zwiększonego urlopu; przy zbiegu z urlopem wojskowym przysługuje jeden, najwyższy wymiar. Prokurator Generalny może udzielić do sześciu miesięcy płatnego urlopu dla zaleconego leczenia wymagającego przerwy w służbie. Dodatkowy urlop kompensuje narastające obciążenie psychofizyczne wieloletniej służby, w tym z obowiązkami podczas dyżuru. Reguła zbiegu zapobiega dublowaniu świadczeń o tym samym celu. Urlop zdrowotny ma charakter profilaktyczny i może zapobiec trwałej niezdolności oraz przejściu w stan spoczynku. Limit i warunek zaleconego leczenia zabezpieczają proporcjonalność, a kontrola sądowa chroni przed arbitralną odmową.

Prokurator Generalny może przyznać „Medal Prokuratury” wyróżniającemu się prokuratorowi lub innej osobie zatrudnionej, w tym prokuratorom w stanie spoczynku i emerytowanym pracownikom, oraz wystąpić do Prezydenta RP o odznaczenie na podstawie ustawy o orderach i odznaczeniach. Regulacja tworzy niematerialny mechanizm docenienia wzorowej służby i budowania etosu instytucji. Objęcie byłych pracowników pozwala honorować całokształt dorobku, a odesłanie do odrębnej ustawy zachowuje właściwość konstytucyjnego organu w zakresie odznaczeń państwowych.

Niezależność prokuratora w wykonywaniu ustawowych czynności wymaga, aby decyzje kadrowe o najdalej idących skutkach opierały się na prawie, miały sprawdzalne przesłanki i podlegały skutecznej kontroli. Projekt realizuje te wymagania przez zamknięty katalog określający podstawy wygaśnięcia, wymóg dwóch kolejnych negatywnych ewaluacji przy odwołaniu z przyczyn jakościowych, prawomocność orzeczeń stanowiących podstawę skutku oraz odwołania do Sądu Najwyższego. Wstrzymanie wykonania decyzji o odwołaniu do czasu rozpoznania środka jest szczególnie istotne, ponieważ późniejsze odwrócenie wykonanego już rozwiązania stosunku służbowego nie zawsze usuwa wszystkie skutki zawodowe i reputacyjne. Kontrola sądowa nie oznacza

przejęcia zarządzania kadrami przez sąd. Jej funkcją jest weryfikacja legalności i dochowania przesłanek w indywidualnej sprawie. Analogicznie odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w sprawach odszkodowania zapewnia kontrolę świadczeń, które z natury pozostają bliskie systemowi ubezpieczeniowemu. Dobór właściwych środków odpowiada charakterowi spraw.

Niepołączalność, ograniczenia działalności zarobkowej, tajemnica i oświadczenia majątkowe tworzą spójny system prewencji konfliktów interesów. Pierwsza grupa usuwa formalne i ekonomiczne zależności, druga chroni informacje oraz dobro postępowań, a trzecia umożliwia kontrolę źródeł majątku.

Najgłębsza ingerencja w prywatność wiąże się z jawnością majątkową. Projekt ogranicza ją jednak przedmiotowo przez progi wartości, wyłącza dane lokalizacyjne i identyfikacyjne, przewiduje ochronę w sytuacji zagrożenia, określa pięcioletnią retencję i zwalnia osoby w stanie spoczynku. Kontrola podatkowa opiera się na danych już pozostających w sferze legalnego zainteresowania państwa. Te rozwiązania pozwalają argumentować, że środek jest odpowiedni i konieczny, a ciężar dla jednostki został ograniczony w stopniu możliwym bez utraty celu regulacji.

Obiektywizacja wynagrodzeń, ustawowe mnożniki, ochrona podstawy przed spadkiem oraz stan spoczynku zmniejszają podatność na naciski ekonomiczne i zapewniają stabilność długoterminową. Nie są to świadczenia oderwane od obowiązków, lecz równoważą zakazy dodatkowej działalności, szczególną dyspozycyjność, odpowiedzialność dyscyplinarną i ograniczenia publiczne.

Ochrona osobista, odpoczynek po dyżurze, świadczenia wypadkowe, badania psychologiczne oraz doraźna pomoc tworzą system bezpieczeństwa. Odpowiada on zarówno prawu do bezpiecznych warunków pracy, jak i interesowi publicznemu w tym, aby czynności wykonywała osoba zdolna psychofizycznie, niewystawiona na niekontrolowaną presję zagrożeń.

Projektowana część ustawy tworzy całościowy model statusu prokuratora, łączący wymagania etyczne, organizacyjne i transparentnościowe z gwarancjami stabilności, wynagrodzenia, ochrony zdrowia oraz zabezpieczenia po zakończeniu czynnej służby. Rozwiązania dotyczące ustania stosunku, stanu spoczynku i odwołania oparto na wyraźnych przesłankach oraz – w sprawach o największej wadze – kontroli sądowej. Delegowanie ograniczono czasowo i połączono z zasadami rekompensaty, a wyjątkowe delegowanie bez zgody obwarowano limitami odległości, czasu i częstotliwości.

Obowiązki w zakresie kształcenia, tajemnicy, dodatkowego zarobkowania i oświadczeń majątkowych służą profesjonalizmowi, bezstronności i zaufaniu publicznemu. Mechanizmy ochrony prywatności, bezpieczeństwa, zgody, odwołania i ograniczonej retencji pozwalają zachować proporcjonalność. Czas pracy mierzony wymiarem zadań został uzupełniony o ramy dyżurów i odpoczynku, a system płac i stanu spoczynku zapewnia materialne podstawy niezależnego wykonywania urzędu.

Oddział 11. Ewaluacja pracy prokuratorów

Z zasadą niezależności prokuratora ściśle wiąże się odpowiedzialność za własną pracę, w tym jej sprawność, oraz za zasadność podejmowanych decyzji procesowych. Projektowane odejście od nadzoru zewnętrznego nie oznacza, że standard wykonywania obowiązków przez prokuratora nie będzie w ogóle weryfikowany. Projekt zakłada, że

właśnie temu celowi służyć będzie – promującą wysoką jakość pracy oraz oceniająca jej poziom – ewaluacja pracy prokuratora.

W latach 2011-2016 obowiązywały przepisy przewidujące oceny okresowe prokuratorów, jednakże projektodawcy tworząc zasady ewaluacji pracy prokuratora nie oparli się na tamtych rozwiązaniach prawnych, uznając, że były one zbyt skomplikowane, czasochłonne, a przede wszystkim nie wywoływały żadnych skutków prawnych w stosunku pracy prokuratora, czyli były bezproduktywne. Projektodawcy założyli, że ewaluacja pracy prokuratora nie ma wartości sama w sobie, ale ma efektywnie służyć podniesieniu jakości pracy oraz promować prokuratorów wykonujących ją w jak najwyższym standardzie, a motywować do efektywnych zmian tych, którzy tego standardu nie zachowują, co ma bezpośrednio służyć stronom postępowań i dobru wymiaru sprawiedliwości.

W projekcie przewidziano trzy rodzaje ewaluacji: uproszczoną, kompleksową oraz zarządczą.

Pierwsza dotyczy wszystkich prokuratorów z wyłączeniem szefów jednostek w zakresie pełnionych funkcji kierowniczych oraz osób delegowanych do KSSiP lub za granicę. Przeprowadza się ją co 4-5 lat. Dokonuje jej szef jednostki Prokuratury, w której prokurator pełni służbę, co ma na celu zapobieżenie angażowania prokuratorów referentów w czynności administracyjne. Jeśli prokurator w okresie, który podlega ewaluacji, zajmował miejsce służbowe w różnych jednostkach Prokuratury, ewaluacja uproszczona składa się z ocen cząstkowych dokonywanych przez szefów jednostek, w których prokurator pełnił służbę w badanym okresie, co ma zapewnić adekwatność oceny za każdy okres służby, pełnionej w różnych jednostkach.

Dla usprawnienia i zobiektywizowania ewaluacji uproszczonej zakłada się, że opierać się ona będzie przede wszystkim na danych ilościowych, łatwo pobieralnych z systemu Prok-sys, w danych dotyczących obciążenia pracą, liczby zakończonych postępowań i rodzaju ich zakończenia, skuteczności wniesionych spraw do sądu oraz środków odwoławczych, liczby uchylonych decyzji prokuratora oraz spraw zwróconych przez sąd, a także liczby stwierdzonych sądownie przewlekłości. Analogicznie, ewaluacja uproszczona prokuratora, który wykonuje inne czynności niż prowadzenie spraw karnych, następować będzie w oparciu o kryteria ilościowe odnoszące się do innych obowiązków służbowych obejmujących badany okres, na podstawie danych zawartych w systemie informatycznym Prokuratury. W ten sposób szybko i precyzyjnie, a także całkowicie obiektywnie dokonana zostanie ewaluacja w zakresie sprawności i efektywności prowadzonych postępowań. Jednakże mając na uwadze różnorodność referatów poszczególnych prokuratorów, co nie będzie widoczne na podstawie samych danych z systemu Prok-sys, zakłada się, że podczas ewaluacji uproszczonej będą brane pod uwagę również takie elementy jak 1) rodzaj i stopień zawiłości przydzielonych mu spraw lub powierzonych danemu prokuratorowi zadań bądź funkcji; 2) indywidualne obciążenie pracą prokuratorów w skali jednostki Prokuratury i komórki organizacyjnej, w której prokurator wykonywał czynności służbowe; 3) obciążenie pracą jednostki Prokuratury, w której prokurator wykonywał czynności służbowe; 4) inne okoliczności mogące mieć wpływ na ocenę, w tym wskazane przez zainteresowanego w ramach samooceny. W tym celu przewidziana jest też w ramach ewaluacji uproszczonej ocena jakościowa, która odbywać się będzie w oparciu o: 1) pisemną analizę realizacji obowiązków służbowych sporządzoną przez ocenianego prokuratora (samoocenę); 2) pisemną ocenę sporządzoną przez prokuratorów kierujących komórkami

organizacyjnymi, w których prokurator pełnił czynności służbowe w okresie objętym badaniem (np. kierownika Ds. czy naczelnika wydziału); 3) prawomocne orzeczenia skazujące w postępowaniu dyscyplinarnym oraz wytyki służbowe, o ile zapadły; 4) skargi wniesione na postępowanie lub zachowanie, które zostały uznane za zasadne, o ile miało to miejsce.

Zakłada się, że ocena uproszczona trwać będzie maksymalnie miesiąc i obejmie 3 lata wstecz. W wyniku tej procedury prokurator może otrzymać ocenę wyróżniającą, pozytywną lub ostrzegawczą, przy czym ma on prawo wniesienia zastrzeżeń do wyników ewaluacji. Dokumentację ewaluacji uproszczonej włącza się do akt osobowych prokuratora, w tym także jego pisemne zastrzeżenia do niej, jeżeli zostały złożone. W razie uzyskania oceny ostrzegawczej ewaluację uproszczoną danego prokuratora ponawia się po upływie roku. Ma to na celu z jednej strony zmotywowanie prokuratora do poprawy jakości i sprawności własnej pracy, a z drugiej – weryfikację, czy w zakresie tym nastąpiła poprawa. W razie uzyskania dwukrotnie z rzędu (czyli rok po roku) w wyniku ewaluacji uproszczonej oceny ostrzegawczej przeprowadza się ewaluację kompleksową.

Zakłada się, że ewaluacja kompleksowa, trwać będzie maksymalnie do 3 miesięcy i będzie przeprowadzana przez zespół powołany odpowiednio przez Prokuratora Generalnego albo prokuratora okręgowego. Ewaluacja ta opierać będzie się na wynikach ewaluacji uproszczonej a także danych z analizy poszczególnych spraw z referatu danego prokuratora, będzie więc w dużym stopniu zbliżona do obecnie obowiązującej oceny prokuratorów dokonywanej w ramach wizytacji danej jednostki prokuratur.

Przewiduje się, że ewaluacja kompleksowa zakończy się raportem z oceną pozytywną lub negatywną. Prokurator podlegający ocenie będzie miał 30 dni na zgłoszenie zastrzeżeń do raportu z ewaluacji kompleksowej, a także prawo do odwołania od uzyskanej oceny. Odwołanie to według projektu przysługuje do KRP, która wydawać będzie rozstrzygnięcie po wysłuchaniu odwołującego się prokuratora. KRP będzie mogła ocenę zmienić albo utrzymać ją w mocy i jej decyzja w tym zakresie będzie ostateczna.

W przypadku uzyskania prawomocnej negatywnej oceny kompleksowej, prokurator podlega corocznej ewaluacji uproszczonej przez trzy lata, a kolejna ocena ostrzegawcza w tym okresie skutkuje ponownym wszczęciem ewaluacji kompleksowej zgodnie z powyżej przewidzianą procedurą. Projektodawca, kładąc duży nacisk na jakość i sprawność pracy orzeczniczej, niezależnego prokuratora, dąży do zapewniania stałej motywacji do wysokiego standardu wykonywanych zadań oraz do ewentualnego w miarę szybkiego eliminowania z zawodu prokuratorów, którzy takiego standardu – pomimo wskazań wynikających z kolejnych ocen – nie będą zachowywać.

Od ponownej oceny kompleksowej także służy odwołanie do KRP, której decyzja w tym przedmiocie jest ostateczna. Projekt świadomie nie zakłada ścieżki odwołania od decyzji KRP w tym zakresie do sądu, gdyż otrzymanie oceny negatywnej samo w sobie nie wywołuje skutków w ramach stosunku pracy prokuratora, skutki takie wywołuje dopiero decyzja Prokuratora Generalnego o odwołaniu prokuratora, który w przypadku uzyskania takiej oceny przez prokuratora kolejno z dwóch ewaluacji kompleksowych. Ponieważ w projekcie zakłada się ścieżkę sądową od tej decyzji Prokuratora Generalnego – do Sądu Najwyższego, wprowadzanie odwołania do sądu także od ewaluacji kompleksowej zmultiplikowałoby jedynie niepotrzebnie liczbę środków odwoławczych.

W przeciwieństwie do ocen okresowych obowiązujących prokuratorów w latach 2011-2016, ewaluacja niesie ze sobą konkretne konsekwencje, zarówno negatywne, jak i pozytywne. Jak wskazano powyżej – dwukrotna negatywna ocena po ewaluacji

kompleksowej skutkuje odwołaniem prokuratora przez Prokuratora Generalnego. Z kolei oceny wyróżniająca i pozytywna (zarówno uproszczona, jak i kompleksowa, jeśli była przeprowadzana) będą z założenia mieć zasadnicze znaczenie dla awansu prokuratora, gdyż – jak przewiduje projekt – będą wprost brane pod uwagę w czasie konkursów na stanowiska prokuratorskie w jednostkach wyższego szczebla.

Osobny tryb dotyczy ewaluacji zarządczej szefów jednostek Prokuratury. Zakłada się, że ewaluacja taka będzie dokonywana co dwa lata (a więc po połowie sprawowania kadencji i po jej zakończeniu, przed decyzją o ewentualnym powołaniu na drugą kadencję). Dokonywać jej będzie Prokurator Generalny jako przełożony szefów jednostek Prokuratury. Ewaluacja zarządcza będzie się koncentrować na administrowaniu jednostką z uwzględnieniem jej wielkości, szczebla i obciążenia prowadzonymi w niej sprawami i wykorzystywaniu instrumentów ograniczających niezależność prokuratora. Ze względu na różnorodność specyfiki poszczególnych jednostek prokuratury projektodawcy nie przewidzieli szczegółowych założeń tego typu oceny, przyjmując, że zostaną one ustalone w sposób adekwatny do danej jednostki albo jednostek danego typu przez Prokuratora Generalnego.

Otrzymanie przez szefa danej jednostki Prokuratury negatywnego wyniku ewaluacji zarządczej będzie skutkować odwołaniem go z funkcji przez Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii KRP, co ma zapewnić jak najlepszą kadrę kierowniczą w Prokuraturze i umożliwiać jak najszybsze eliminowanie uchybień zarządczych, zarówno w odniesieniu do majątku Prokuratury, organizacji poszczególnych jednostek, jak i metod zarządzania personelem. Z tego samego powodu projektodawcy nie przewidzieli ani odwołania od oceny przyznanej w ramach ewaluacji zarządczej, ani środka odwoławczego do sądu w przypadku odwołania z funkcji w tym trybie. Przyjęto bowiem, że pełnienie funkcji szefa jednostki nie jest uprawnieniem pracowniczym prokuratora, rodzącym po jego stronie jakiekolwiek roszczenia, ale objęciem dodatkowych obowiązków, które muszą – dla dobra Prokuratury jako całości oraz wszystkich prokuratorów i innych pracowników Prokuratury, w szczególności podległych danemu szefowi, być jak najwyższej jakości. Z drugiej strony konieczność przed odwołaniem zasięgnięcia opinii ma pozwolić Prokuratorowi Generalnemu przed podjęciem decyzji na zdystansowanie się od wyników ewaluacji zarządczej konkretnej osoby i przyjęcie szerszej perspektywy w ocenie jego działalności, a także – a nawet przede wszystkim – zapewnić jawność procesu decyzyjnego w tym zakresie.

Podsumowując, należy podkreślić, że projekt zakłada autokontrolę w Prokuraturze nad jakością wykonywanych przez prokuratorów obowiązków, celem zapewnienia jak najwyższej ich jakości, czemu służyć ma właśnie ewaluacja ich pracy. Z drugiej strony, projektodawcy nie chcieli tworzyć skomplikowanej i czasochłonnej procedury ewaluacyjnej, wymagającej zaangażowania dużej liczby prokuratorów, którzy w ocenie projektodawców powinni poświęcać swój czas przede wszystkim prowadzeniu postępowań, dlatego w jak największym stopniu uprościli zasady ewaluacji i oparli ją – w największym dostępnym zakresie – o dane z systemów teleinformatycznych.

Oddział 12. Prokuratorzy wojskowi

Projektowane przepisy regulują status prokuratorów wojskowych oraz zasady wykonywania przez nich zadań w ramach jednolitej organizacyjnie Prokuratury. Celem projektowanej regulacji jest stworzenie spójnych podstaw prawnych funkcjonowania prokuratorów wykonujących zadania związane z właściwością sądów wojskowych, z

jednoczesnym uwzględnieniem szczególnego statusu tych prokuratorów, którzy pozostają żołnierzami zawodowymi. Projekt przyjmuje rozwiązanie, zgodnie z którym wykonywanie zadań prokuratorskich w sprawach wojskowych pozostaje integralnym elementem działalności Prokuratury, natomiast status wojskowy części prokuratorów uzasadnia ustanowienie szczególnych regulacji dotyczących powoływania, wyznaczania na stanowiska służbowe, podległości, przenoszenia do rezerwy oraz świadczeń wynikających z zawodowej służby wojskowej.

Potrzeba odrębnego uregulowania statusu prokuratorów wojskowych wynika ze specyfiki powierzonych im zadań. W sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych zadania określone w przepisach Kodeksu postępowania karnego mają wykonywać prokuratorzy jednostek Prokuratury w Departamencie Spraw Wojskowych Prokuratury Generalnej oraz w komórkach organizacyjnych do spraw wojskowych utworzonych w prokuraturach okręgowych i rejonowych. Projekt obejmuje te osoby wspólnym określeniem „prokuratorów wojskowych". Jednocześnie przewiduje możliwość powierzania im zadań również w sprawach niepodlegających orzecznictwu sądów wojskowych. Rozwiązanie to służy racjonalnemu wykorzystaniu kadr Prokuratury i zapobiega tworzeniu organizacyjnie wyodrębnionego korpusu prokuratorów, którego kompetencje byłyby ograniczone wyłącznie do spraw wojskowych. Projekt uwzględnia również potrzebę wykonywania przez prokuratorów wojskowych zadań poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Za zgodą Prokuratora Generalnego prokurator wojskowy będący żołnierzem zawodowym będzie mógł zostać wyznaczony przez Ministra Obrony Narodowej do pełnienia służby na stanowisku wojskowym poza granicami państwa. Projektowane rozwiązanie zapewnia możliwość wykonywania funkcji prokuratorskich w warunkach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych poza granicami państwa, przy jednoczesnym zachowaniu wpływu Prokuratora Generalnego na skierowanie prokuratora do tego rodzaju służby.

Szczegółowego uregulowania wymaga sposób powoływania prokuratorów wojskowych. Projekt zakłada, że na stanowisko prokuratora wojskowego Prokurator Generalny będzie mógł powołać wyłącznie oficera pełniącego czynną służbę wojskową, spełniającego jednocześnie wymagania ustawowe przewidziane dla objęcia stanowiska prokuratora. Rozwiązanie to łączy wymóg posiadania kwalifikacji zawodowych właściwych dla każdego prokuratora z wymogiem posiadania odpowiedniego statusu wojskowego. Odmienne rozwiązanie przewidziano w odniesieniu do młodszego prokuratora wojskowego. Na stanowisko to będzie mógł zostać powołany nie tylko oficer pełniący czynną służbę wojskową, lecz również oficer rezerwy albo kandydat na oficera rezerwy, pod warunkiem spełnienia wymagań przewidzianych dla objęcia stanowiska młodszego prokuratora, co umożliwi pozyskiwanie nowych kadr dla tego obszaru działalności Prokuratury także spośród osób, które w chwili powołania nie pozostają jeszcze w czynnej służbie wojskowej.

Projekt rozdziela przy tym kompetencję do powołania na stanowisko prokuratorskie od kompetencji do wyznaczenia na stanowisko służbowe w rozumieniu przepisów wojskowych. Powołanie prokuratora pozostaje wyłączną kompetencją Prokuratora Generalnego. Natomiast prokuratorów wojskowych pełniących czynną służbę wojskową na stanowiska służbowe wyznacza i zwalnia z nich, w drodze decyzji administracyjnej, Minister Obrony Narodowej wyłącznie na wniosek Prokuratora Generalnego. Takie rozwiązanie ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustrojowego usytuowania prokuratora wojskowego. Pozwala ono pogodzić wymagania wynikające z

pozostawania prokuratora w czynnej służbie wojskowej z koniecznością zachowania decydującej roli organu kierującego Prokuraturą w sprawach dotyczących obsady stanowisk prokuratorskich.

Konsekwencją szczególnego statusu prokuratora wojskowego jest również konieczność uregulowania jego sytuacji w przypadku przeniesienia do rezerwy. Projekt przewiduje, że Prokurator Generalny wyznaczy takiemu prokuratorowi albo młodszemu prokuratorowi miejsce służbowe w innej komórce organizacyjnej równorzędnej jednostki Prokuratury, niezależnie od liczby etatów. Rozwiązanie zapewnia ciągłość statusu prokuratorskiego mimo ustania czynnej służby wojskowej.

Szczególnym elementem projektowanej regulacji jest określenie zasad zwierzchnictwa służbowego nad prokuratorami wojskowymi. Projekt rozgranicza dwie sfery podległości. W zakresie czynności służbowych prokuratora prokuratorzy wojskowi w czasie pokoju podlegają Prokuratorowi Generalnemu oraz szefom jednostek Prokuratury, w których pełnią służbę. W tym obszarze znajdują zatem zastosowanie ogólne mechanizmy zwierzchnictwa obowiązujące w Prokuraturze. Odmiennie uregulowano podległość wynikającą z pozostawania w czynnej służbie wojskowej. W tym bowiem zakresie prokurator wojskowy podlega Ministrowi Obrony Narodowej. Projekt wprowadza jednak szczególną gwarancję zabezpieczającą sferę wykonywania funkcji prokuratorskich przed ingerencją wynikającą ze stosunku służby wojskowej. Rozkaz wydany prokuratorowi będącemu żołnierzem zawodowym w zakresie czynnej służby wojskowej będzie przekazywany niezwłocznie do wiadomości Prokuratorowi Generalnemu oraz szefowi jednostki Prokuratury, w której prokurator pełni służbę. Prokurator Generalny uzyska ponadto kompetencję do sprzeciwienia się treści takiego rozkazu, czego skutkiem będzie wyłączenie obowiązku jego wykonania. Wprowadzony mechanizm służy rozdzieleniu podległości wojskowej od podległości związanej z wykonywaniem funkcji prokuratorskiej. Decydująca pozycja Prokuratora Generalnego w tym zakresie stanowi gwarancję organizacyjnej integralności Prokuratury oraz zachowania właściwego rozdziału kompetencji między Prokuraturą a Ministrem Obrony Narodowej.

Projekt określa również zasady finansowania działalności Prokuratury w zakresie spraw wojskowych. Są one konsekwencją ustrojowego założenia, zgodnie z którym wykonywanie zadań w sprawach wojskowych stanowi część działalności Prokuratury, a nie działalność resortu obrony narodowej. Finansowanie zasadniczej działalności prokuratorów wojskowych z budżetu Prokuratury wzmacnia organizacyjne i funkcjonalne wyodrębnienie wykonywania zadań prokuratorskich od struktur administracji wojskowej. Pozostawienie po stronie systemu wojskowego świadczeń wynikających bezpośrednio ze statusu żołnierza zawodowego jest natomiast konsekwencją równoległego stosowania do tych osób przepisów regulujących zawodową służbę wojskową.

Projekt określa ponadto szczególne instrumenty reagowania prokuratora wojskowego na naruszenia prawa w strukturach wojskowych. W razie naruszenia przez organ wojskowy prawa albo stwierdzenia okoliczności wpływających ujemnie na stan dyscypliny wojskowej lub porządku wojskowego prokurator wojskowy będzie uprawniony do skierowania wystąpienia do właściwego organu wojskowego. Organ ten będzie obowiązany zawiadomić prokuratora o sposobie załatwienia wystąpienia niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od jego otrzymania. Uzupełnieniem tego uprawnienia jest kompetencja prokuratora wojskowego do przeprowadzania kontroli problemowej lub kompleksowej przestrzegania prawa przez organy i przedstawicieli

jednostek wojskowych oraz związków organizacyjnych wchodzących w skład Sił Zbrojnych, a także jednostek i komórek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, z wyłączeniem sądów wojskowych.

Projektowane rozwiązania tworzą całościową regulację statusu prokuratorów wojskowych, opartą na rozdzieleniu dwóch sfer ich aktywności: wykonywania zadań Prokuratury oraz pełnienia czynnej służby wojskowej. W przypadkach, w których obie sfery mogą się krzyżować, projekt przyznaje pierwszeństwo rozwiązaniom zabezpieczającym prawidłowe wykonywanie zadań Prokuratury.

Rozdział 2. Młodsi prokuratorzy

Jednym z istotnych elementów projektowanej ustawy jest wprowadzenie do systemu ustrojowego Prokuratury nowej instytucji – młodszego prokuratora. Projektowane rozwiązanie stanowi element szerszej reformy modelu kształcenia, naboru oraz rozwoju zawodowego osób wykonujących czynności prokuratorskie.

Podstawowym celem projektowanej regulacji jest stworzenie spójnego, przejrzystego i opartego na kryteriach merytorycznych modelu dochodzenia do stanowiska prokuratora. Model ten zakłada stopniowe uzyskiwanie doświadczenia zawodowego i kompetencji niezbędnych do samodzielnego wykonywania pełnego zakresu zadań prokuratora, przy jednoczesnym zagwarantowaniu osobom rozpoczynającym służbę prokuratorską odpowiedniego statusu ustrojowego.

Stanowisko młodszego prokuratora ma w projektowanym systemie charakter szczególny. Po pierwsze, osoba zajmująca to stanowisko uczestniczy bezpośrednio w realizacji ustawowych zadań Prokuratury i wykonuje czynności właściwe dla prokuratora. Po drugie, stanowisko to ma charakter czasowy i służy zdobyciu oraz zweryfikowaniu doświadczenia zawodowego niezbędnego do objęcia stanowiska prokuratora. Projektowany model odchodzi tym samym od koncepcji, w której zasadnicza weryfikacja kwalifikacji zawodowych osoby rozpoczynającej wykonywanie czynności prokuratorskich odbywa się przed uzyskaniem przez nią pozycji ustrojowej odpowiadającej rzeczywiście wykonywanym zadaniom.

Młodszy prokurator staje się częścią Prokuratury, wykonuje jej ustawowe zadania, podlega zasadom odpowiedzialności właściwym dla prokuratora oraz – z wyjątkami wyraźnie określonymi przez ustawę – objęty jest regulacjami dotyczącymi prokuratorów.

Projektowana ustawa przyjmuje konstrukcję, zgodnie z którą Prokuraturę tworzą Prokurator Generalny, prokuratorzy oraz młodsi prokuratorzy, wprost zalicza bowiem młodszych prokuratorów do osobowego składu Prokuratury, odróżniając ich od asystentów, urzędników i innych pracowników, których zadaniem jest wspieranie prokuratorów w realizacji ustawowych zadań. Młodszy prokurator nie jest zatem pracownikiem pomocniczym Prokuratury ani osobą wykonującą jedynie czynności przygotowawcze. Jest osobą bezpośrednio uczestniczącą w realizacji podstawowych funkcji Prokuratury. Konstrukcja ta znajduje rozwinięcie w art. 180 projektu, zgodnie z którym, jeżeli w ustawie jest mowa o prokuratorze, oznacza to również młodszego prokuratora, z wyjątkiem przypadków wyraźnie wskazanych w ustawie. Odpowiednie objęcie młodszych prokuratorów statusem właściwym dla prokuratorów pozwala uniknąć tworzenia dwóch całkowicie odrębnych reżimów prawnych. Odrębności statusu prawnego młodszego prokuratora wynikają li tylko z jego szczególnej funkcji – jest to stanowisko przeznaczone dla osób znajdujących się na początkowym etapie służby prokuratorskiej.

Wykonywanie zawodu prokuratora wymaga połączenia wysokiego poziomu wiedzy prawniczej z doświadczeniem praktycznym. Samo ukończenie aplikacji oraz zdanie egzaminu zawodowego potwierdzają odpowiednie przygotowanie teoretyczne i praktyczne kandydata, nie mogą jednak zastąpić doświadczenia uzyskiwanego podczas samodzielnego prowadzenia postępowań i występowania przed sądami. Właśnie szczególny charakter czynności prokuratorskich przemawia za stopniowym powierzaniem osobie rozpoczynającej służbę prokuratorską coraz bardziej skomplikowanych i odpowiedzialnych zadań. Uzasadnione jest to podejmowaniem przez prokuratora decyzji mogących bezpośrednio wpływać na konstytucyjnie chronione prawa i wolności jednostki. Z tego względu interes publiczny wymaga, aby pełny zakres kompetencji związanych z najbardziej skomplikowanymi postępowaniami był wykonywany przez osoby posiadające odpowiednie doświadczenie zawodowe. Jednocześnie zdobycie takiego doświadczenia nie jest możliwe bez rzeczywistego i samodzielnego wykonywania czynności prokuratorskich. Projektowana instytucja młodszego prokuratora umożliwia pogodzenie tych dwóch wartości.

Zgodnie z projektem młodszego prokuratora powołuje Prokurator Generalny na okres czterech lat. Okres służby ma umożliwić młodszemu prokuratorowi uzyskanie odpowiednio doświadczenia zawodowego, obejmującego różne rodzaje postępowań oraz różne formy aktywności prokuratorskiej, a także dać podstawę do rzeczywistej i wieloaspektowej oceny przydatności osoby do dalszego wykonywania służby prokuratorskiej. Projekt przewiduje możliwość ubiegania się o stanowisko prokuratora po spełnieniu określonych przesłanek (minimalny okres pełnienia służby), w szczególności po wykonywaniu czynności prokuratorskich przez okres co najmniej dwóch lat. Takie rozwiązanie łączy stabilność procesu przygotowania zawodowego z możliwością szybszego rozwoju osób wykazujących odpowiednie kwalifikacje. Młodszych prokuratorów powołuje i odwołuje Prokurator Generalny, co zapewnia jednolitość polityki kadrowej Prokuratury i odpowiada przyjętemu w projekcie modelowi, w którym Prokurator Generalny odpowiada za prowadzenie polityki kadrowej i etatowej całej instytucji. Sam akt powołania określa też miejsce pełnienia służby młodszego prokuratora. Gwarancją stabilności statusu jest przyjęcie zasady, zgodnie z którą późniejsza zmiana miejsca służbowego może nastąpić wyłącznie w przypadkach i w trybie określonych ustawą. Taka regulacja zabezpiecza młodszego prokuratora przed arbitralną zmianą miejsca wykonywania obowiązków i zbliża jego sytuację ustrojową do sytuacji prokuratora.

Podstawową ścieżką dojścia do stanowiska młodszego prokuratora jest ukończenie aplikacji prokuratorskiej lub sędziowskiej albo aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz zdaniem egzaminu prokuratorskiego albo sędziowskiego. Taki model zapewnia bezpośrednią kontynuację procesu kształcenia zawodowego. W ten sposób modelowo tworzy się zrównoważoną ścieżkę z realizacją odmiennej funkcji: kształcenie zawodowe – egzamin zawodowy – stanowisko młodszego prokuratora – stanowisko prokuratora.

Projekt nie ogranicza możliwości powołania na stanowisko młodszego prokuratora wyłącznie do absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Na stanowisko to może zostać powołana również osoba spełniająca ogólne wymagania przewidziane dla kandydatów na prokuratorów, która przez co najmniej trzy lata zajmowała stanowisko asesora sądowego albo wykonywała zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Analogiczne rozwiązanie przewidziano wobec osób posiadających odpowiednie doświadczenie w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Odrębną ścieżkę przewidziano dla doświadczonych asystentów prokuratora lub sędziego legitymujących się zdanym odpowiednim egzaminem zawodowym. Rozwiązania te służą otwarciu Prokuratury na osoby posiadające doświadczenie zdobyte poza tradycyjną ścieżką aplikacji prokuratorskiej. Uzasadnieniem skierowania takich osób w pierwszej kolejności na stanowisko młodszego prokuratora pozwala uwzględnić specyfikę służby prokuratorskiej. O ile doświadczenie zdobyte w innym zawodzie prawniczym jest wartościowe, o tyle nie jest tożsame z doświadczeniem wynikającym z prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego.

Jednym z najważniejszych elementów projektowanego modelu jest określenie kategorii czynności, których młodszy prokurator nie może wykonywać przez pierwsze dwa lata od powołania. Ograniczenia obejmują przede wszystkim występowanie przed Sądem Najwyższym oraz sporządzanie środków zaskarżenia i wniosków kierowanych do Sądu Najwyższego. Młodszy prokurator w tym okresie nie może również prowadzić postępowań w sprawach o zbrodnie ani wskazanych w ustawie szczególnych kategorii śledztw. Ratio legis tych ograniczeń stanowi szczególny ciężar gatunkowy wskazanych spraw i czynności. Projekt nie wyłącza natomiast młodszego prokuratora z wykonywania pozostałych czynności prokuratorskich.

Młodszy prokurator nie ma być osobą wykonującą czynności wyłącznie na podstawie każdorazowego upoważnienia Prokuratora Generalnego, innego prokuratora bądź z aprobatą kierownika jednostki. Projektowana ustawa zakłada, że młodszy prokurator uczestniczy bezpośrednio w realizacji zadań Prokuratury. Zastosowanie do niego, z ustawowo określonymi wyjątkami, przepisów dotyczących prokuratorów oznacza objęcie go również zasadami determinującymi sposób wykonywania czynności prokuratorskich. Rozwiązanie to ma zasadnicze znaczenie dla realizacji celu projektowanej instytucji, a doświadczenie zawodowe może zostać zdobyte jedynie w warunkach rzeczywistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Ograniczenie wynikające z pierwszych dwóch lat służby dotyczy zakresu kompetencji, a nie samodzielności w sprawach, które zgodnie z ustawą mogą być młodszemu prokuratorowi przydzielone. Jest to rozwiązanie pozwalające uniknąć stworzenia modelu pozornej samodzielności. Jeżeli określona sprawa może zostać młodszemu prokuratorowi powierzona, to winien on wykonywać związane z nią czynności na zasadach właściwych dla prokuratora referenta. Jednocześnie projekt wyłącza możliwość powierzania mu w początkowym okresie tych kategorii postępowań, w których szczególne doświadczenie zawodowe ma największe znaczenie.

Dwuletni okres ograniczenia kompetencji odpowiada konstrukcji całego modelu kariery. Po dwóch latach wykonywania czynności prokuratorskich młodszy prokurator może spełnić ustawowy warunek umożliwiający powołanie na stanowisko prokuratora. W tym samym okresie przechodzi przewidziane projektem mechanizmy ewaluacyjne. Po pierwszym roku dokonywana jest ewaluacja uproszczona, a po drugim – ewaluacja kompleksowa. W rezultacie zakończenie dwuletniego okresu ograniczeń nie jest jedynie konsekwencją mechanicznego upływu czasu. Poprzedza je systemowa ocena sposobu wykonywania służby. Po pierwszym roku służby ewaluacja uproszczona, która umożliwia stosunkowo wczesne zidentyfikowanie zarówno mocnych stron osoby rozpoczynającej służbę, jak i ewentualnych problemów wymagających korekty. Odpowiednia wczesna informacja dotycząca sposobu wykonywania obowiązków pozwala młodszemu prokuratorowi odpowiednio ukierunkować dalszy rozwój zawodowy. Znacznie szersze

znaczenie ma ewaluacja kompleksowa przeprowadzana po drugim roku służby, która rzutuje na dalszy przebieg służby prokuratorskiej. Po dwóch latach wykonywania czynności prokuratorskich młodszy prokurator może bowiem ubiegać się o stanowisko prokuratora, a jednocześnie ustają ustawowe ograniczenia dotyczące wykonywania przez niego określonych czynności. Z tego względu właśnie na tym etapie uzasadnione jest przeprowadzenie pogłębionej oceny (ewaluacja kompleksowa), która pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy dotychczasowy przebieg służby potwierdził przygotowanie młodszego prokuratora do wykonywania pełnego zakresu czynności prokuratorskich.

Projekt zapewnia gwarancje mające zapewnić rzetelność procesu ewaluacyjnego, który jest dokonywany przez zespół prokuratorów, a jej wyniki przedstawiane są w raporcie. Oceniany ma prawo zgłoszenia uwag do raportu oraz przysługuje mu prawo odwołania do Krajowej Rady Prokuratury. Projekt nadaje szczególne znaczenie negatywnemu wynikowi ewaluacji kompleksowej młodszego prokuratora, które konsekwencją jest możliwość odwołania przez Prokuratora Generalnego ze służby. Warunkiem zastosowania tego rozwiązania jest uzyskanie negatywnej oceny w sformalizowanej procedurze ewaluacji kompleksowej, wyposażonej w gwarancje proceduralne.

Projekt nie przewiduje automatycznego przekształcenia stanowiska młodszego prokuratora w stanowisko prokuratora. Objęcie stanowiska prokuratora ma następować w procedurze konkursowej. Wymaganie co najmniej dwuletniego wykonywania czynności prokuratorskich zapewnia, że do konkursu przystępuje osoba posiadająca już rzeczywiste doświadczenie w służbie. Szczególnie istotnym rozwiązaniem jest obowiązek przedstawienia przez młodszego prokuratora ubiegającego się o stanowisko prokuratora wykazu sygnatur akt 100 spraw, w których wykonywał określone czynności zawodowe, a jeżeli prowadził mniejszą liczbę spraw – wykazu wszystkich takich spraw.

Rozwiązanie to pozwala oprzeć ocenę kwalifikacji na rzeczywistym dorobku zawodowym kandydata. Projektowana instytucja młodszego prokuratora opiera się na zasadzie, zgodnie z którą doświadczenie zawodowe jest warunkiem koniecznym, lecz nie jedynym warunkiem objęcia stanowiska prokuratora. Rozwiązanie to sprzyja utrzymaniu wysokiego poziomu merytorycznego kadry prokuratorskiej. Stanowisko prokuratora powinny obejmować osoby, których wiedza, doświadczenie, dotychczasowe wyniki pracy, predyspozycje osobowościowe, kompetencje społeczne oraz przestrzeganie zasad etyki uzasadniają dalszy rozwój zawodowy. Czteroletni okres powołania zapewnia młodszemu prokuratorowi odpowiednio długi czas na udział w postępowaniach konkursowych, która to projektowana regulacja pozytywnie koreluje z konstytucyjnym prawem obywateli polskich dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60). Czasowy charakter stanowiska znajduje konsekwencję w regulacji dotyczącej wygaśnięcia stosunku służbowego. Stosunek ten wygasa przede wszystkim w razie powołania młodszego prokuratora na stanowisko prokuratora albo z upływem okresu, na który został powołany. Projekt określa również inne przypadki wygaśnięcia stosunku służbowego związane w szczególności z utratą warunków niezbędnych do wykonywania służby.

Projekt wyraźnie odróżnia status młodszego prokuratora od aplikanta prokuratorskiego. Aplikant wykonuje określone czynności w zastępstwie i na podstawie pisemnego upoważnienia prokuratora. Zakres jego samodzielności jest zatem funkcjonalnie związany z procesem kształcenia. Młodszy prokurator znajduje się na

innym etapie kariery. Zakończył proces przygotowania wymagany do objęcia stanowiska albo posiada kwalifikacje zawodowe i doświadczenie określone ustawą.

Konstrukcja ustrojowa stanowiska młodszego prokuratora powinna być oceniana również w kontekście przyjętego przez projekt modelu niezależności wewnętrznej. Projekt zakłada, że prokurator jest niezależny w prowadzeniu przydzielonych spraw, a prokurator referent samodzielnie wytycza kierunki postępowania, realizuje czynności procesowe, formułuje końcowe rozstrzygnięcia oraz decyduje o środkach zaskarżenia. Objęcie młodszego prokuratora – poza wyraźnymi wyjątkami – regulacjami dotyczącymi prokuratora powoduje, że instytucja ta nie może być utożsamiana z wykonywaniem czynności pod bieżącym merytorycznym kierownictwem przełożonego. Tak ukształtowany model stanowiska młodszego prokuratora pozostaje w opozycji do dotychczasowej praktyki ustrojowej z instytucją asesora prokuratury, który na podstawie powierzenia przez Prokuratora Generalnego na określony czas (nie dłużej niż 3 lata) wykonuje obowiązki prokuratora i jednocześnie decyzje procesowe obejmujące postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia, środki odwoławcze oraz środki zaskarżenia podlegają aprobacie kierownika jednostki. Takie ukształtowanie skutkuje rozproszeniem odpowiedzialności. Projektowana regulacja wprowadza zasadę, że od początku służby osoba przygotowywana jest nie tylko do stosowania prawa, lecz również do ponoszenia osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Wprowadzenie stanowiska młodszego prokuratora służy również ochronie praw uczestników postępowań, a osoba posiadająca wymagane przygotowanie zawodowe powinna uzyskać rzeczywistą możliwość samodzielnego prowadzenia spraw. Jednocześnie najbardziej skomplikowane i najpoważniejsze kategorie postępowań pozostają przez pierwsze dwa lata poza zakresem jej kompetencji, co spełnia kryterium proporcjonalności. Zamiast generalnego ograniczenia samodzielności młodszego prokuratora wskazuje się konkretne kategorie spraw wymagające większego doświadczenia.

Projektowana regulacja powinna również przynieść pozytywne skutki organizacyjne, bowiem stworzenie wyraźnie wyodrębnionego pierwszego etapu służby pozwoli lepiej planować rozwój kadry. System ewaluacji umożliwi wcześniejsze identyfikowanie zarówno osób wyróżniających się wysokimi kwalifikacjami, jak i przypadków wymagających podjęcia działań naprawczych. Instytucja młodszego prokuratora pozostaje ściśle powiązana z innymi elementami projektowanej ustawy. Jej rzeczywista funkcja wynika również z regulacji dotyczących: zasad niezależności prokuratora, wymagań formalnych stawianych kandydatom, konkursów na stanowiska prokuratorskie, oceny kwalifikacji, ewaluacji uproszczonej i kompleksowej oraz zasad odpowiedzialności prokuratorskiej.

Wprowadzenie instytucji młodszego prokuratora służy stworzeniu przejrzystej ścieżki dochodzenia do stanowiska prokuratora, opartej na połączeniu przygotowania zawodowego, rzeczywistego doświadczenia, okresowej ewaluacji oraz konkurencyjnej procedury powołania na stanowisko prokuratora.

Projektowana instytucja pozwala w konsekwencji pogodzić trzy wartości: samodzielność osoby wykonującej czynności prokuratorskie, bezpieczeństwo i jakość postępowań oraz merytoryczną weryfikację kwalifikacji przed uzyskaniem trwałego statusu prokuratora. Przyjęcie projektowanych rozwiązań powinno prowadzić do zwiększenia profesjonalizmu kadry Prokuratury, wzmocnienia znaczenia doświadczenia i

rzeczywistych wyników pracy w procesie awansowym oraz stworzenia bardziej przejrzystego, racjonalnego i zrównoważonego modelu kariery prokuratorskiej.

Rozdział 3. Aplikanci prokuratorscy

Projekt rozszerza zakres czynności wykonywanych w postępowaniu przygotowawczym na wszystkie czynności, które zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami jest uprawniony wykonywać asystent – samodzielnie albo na pisemne upoważnienie prokuratora. Projektodawcy wychodzą bowiem z założenia, że wiedza aplikanta jest z założenia większa, a więc jego uprawnienia nie powinny być mniejsze niż uprawnienia asystenta prokuratora. Projekt nie zmienia natomiast zakresu czynności aplikanta przed sądem, a także – podobnie jak obecnie – odsyła w zasadniczym zakresie do ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.).

Projekt przyjmuje inną strukturę aktu prawnego – reguluje kwestie związane z aplikantami prokuratorskimi przed asystentami prokuratorskimi, wskazując w ten sposób na wyższą pozycję aplikantów w strukturze pracowniczej Prokuratury, stąd czynności, których wykonywania uprawnieni są zarówno aplikanci, jak i asystenci, wymienione są w rozdziale poświęconym aplikantom i jedynie przez odesłanie wskazane w rozdziale dotyczącym asystentów prokuratorskich, a nie odwrotnie, jak jest obecnie.

Rozdział 4. Asystenci prokuratorscy

Projekt zakłada, że asystenci prokuratora będą wspierać prokuratora merytorycznie i techniczno-organizacyjnie w prowadzonych przez niego czynnościach, a więc przede wszystkich w prowadzeniu postępowań. Stąd, w przeciwieństwie do aktualnego stanu prawnego, przyjmuje się, że nie będzie asystentów w Prokuraturze Generalnej, z wyjątkiem biur śledczych, a więc komórek, w których będą prowadzone postępowania.

Jeśli chodzi o zakres czynności merytorycznych, do wykonywania których uprawniony jest asystent prokuratora, to projekt nie wprowadza zmian w porównaniu do aktualnej ustawy. Zakłada się, że szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów prokuratorów, mając na uwadze zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, zapewniając rzetelne wykonywanie powierzonych zadań określi Prokurator Generalny w drodze zarządzenia.

Nie zostają także zmienione warunki, które musi spełniać osoba, aby móc być zatrudniona na stanowisku asystenta prokuratora, z wyjątkiem wieku – projekt obniża go o rok, do 23 lat, co jest związane z obniżeniem – przynajmniej jeśli chodzi o niektóre roczniki – wieku rozpoczęcia edukacji.

Projekt pozostawia również istniejące obecnie dwa stanowiska – asystenta i starszego asystenta – utrzymując w zasadzie obecne warunki do awansu na starszego asystenta, rozszerzając je jedynie, bez warunku stażu, o osoby, które mają zdany egzamin adwokacki i radcowski.

Nabór na stanowisko asystenta prokuratora odbywa się – jak obecnie – w drodze jawnego konkursu, prowadzonego w jednostce Prokuratury, gdzie asystent miałby zostać zatrudniony, przy czym – w przeciwieństwie do aktualnej ustawy – nie przewiduj się możliwości odstąpienia od drogi konkursowej.

Projekt wydłuża staż asystencki do 12 miesięcy, przy czym wprowadza zasadę, że połowa stażu musi być odbyta w prokuraturze rejonowej Dotyczy to także asystentów

zatrudnianych w biurach śledczych Prokuratury Generalnej. Projektodawcy wyszli z założenia, że najlepsze doświadczenie w pracy prokuratorskiej – a więc również w pracy asystenta prokuratora – zdobywa się w prokuraturze rejonowej, mając na uwadze liczbę i różnorodność prowadzonych tam spraw. Zdobycie takiego doświadczenia podstawowego jest niezbędne zarówno dla zapewnienia efektywności pracy asystenta w jednostkach wyższego szczebla, jak i ułatwi asystentom zdanie egzaminu prokuratorskiego. Dotychczasowe doświadczenie asystentów, którzy przystępowali do takiego egzaminu mając doświadczenie pracy jednie w prokuraturze okręgowej, regionalnej lub Krajowej, dowodzi bowiem, że brak takich podstaw w zasadzie uniemożliwia skuteczne zdanie tego egzaminu. Z praktyki w prokuraturze rejonowej projekt zwalnia jedynie osoby, które zdały egzamin prokuratorski, sędziowski, adwokacki, radcowski. Nie ma jednak – jak obecnie – procedury całkowitego zwolnienia tych osób ze stażu. Jako novum projekt przewiduje odbycie przez asystenta prokuratora w ramach stażu szkolenia z zakresu metodyki pracy organizowanego przez KSSiP.

Projekt odmiennie do obecnych przepisów reguluje zasady ustalania wynagrodzenia asystenta, łącząc je bezpośrednio z wysokością wynagrodzenia prokuratora. Przewiduje się, że będzie ono wynosiło odpowiednio: 60% (w czasie stażu), 70% (asystent) lub 80% (starszy asystent) wynagrodzenia młodszego prokuratora. Wprowadzając taką regulację projektodawcy wychodzą bowiem z założenia, że wynagrodzenie asystenta prokuratora nie powinno być dowolnie kształtowane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości, ale gwarantować musi asystentowi godny i stabilny dochód, waloryzowany na tych samych zasadach co wynagrodzenia prokuratorów. Projekt pozostawia w sposób niezmieniony zasady wypłaty dodatkowych składników finansowych. Wprowadza się natomiast urlop dodatkowy dla asystenta prokuratora: 5 dni roboczych po 10 latach i 10 dni roboczych po 15 latach pracy w tym charakterze.

Projekt wprowadza jednolitość w zasadach możliwości przystępowania asystentów prokuratora do egzaminu prokuratorskiego, wskazując, że mogą to uczynić osoby z tytułem magistra prawa po upływie 5 lat pracy na tym stanowisku. Wynika to z faktu, że projekt zakłada, że osoby, które zdały egzamin prokuratorski, adwokacki lub radcowski i przez co najmniej pięć lat wykonywały obowiązki służbowe na stanowisku asystenta prokuratora lub asystenta sędziego, mogą startować w konkursie na młodszego prokuratora, nie więc potrzeby, by osobom ze zdanym egzaminem adwokackim lub radcowskim skracać okres pracy przed dopuszczeniem do egzaminu prokuratorskiego – jak jest obecnie – gdyż i tak nawet w przypadku zdania tego egzaminu musiałby one dopracować na stanowisku asystenta prokuratora do owych 5 lat. Ograniczenia te nie dotyczą asystentów prokuratorskich, którzy odbyli aplikację uzupełniającą na podstawie przepisów ustawy o KSSiP.

Rozdział 5. Dyrektor ds. finansów i administracji

Projekt zakłada utworzenie stanowiska w Prokuraturze Generalnej i prokuraturach okręgowych Dyrektora ds. finansów i administracji na wzór Dyrektora Sądu z zachowaniem specyfiki jednolitości i hierarchicznego podporządkowania Prokuratury. Przewiduje się, w przypadku istnienia takiej potrzeby, możliwość utworzenia stanowisk zastępcy dyrektora ds. finansów i administracji.

Zadaniem dyrektora – który podległaby służbowo odpowiednio Prokuratorowi Generalnemu albo właściwemu miejscowo prokuratorowi okręgowemu – miałoby być

wspieranie szefa jednostki Prokuratury w zakresie spraw finansowych oraz administrowania mieniem Prokuratury, w tym w procesach inwestycyjnych i przy zamówieniach publicznych. Zakłada się, że do podstawowych zadań dyrektora należeć będzie: 1) przygotowywanie rocznego planu budżetu jednostki, a w wypadku dyrektora finansowego prokuratury okręgowej także podległych prokuratur rejonowych, przedkładanie go po akceptacji przez szefa jednostki Dyrektorowi Generalnemu Prokuratury i kierowanie jego wykonaniem; 2) kierowanie działalnością administracyjną jednostki, a w wypadku dyrektora finansowego prokuratury okręgowej także podległych prokuratur rejonowych, zapewniając odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne oraz majątkowe ich funkcjonowania, w ramach przydzielonego budżetu, w tym zwłaszcza prawidłowe zaopatrzenie jednostki w urządzenia techniczne i materiały niezbędne do realizacji ustawowych obowiązków jednostki Prokuratury, ochrona, użytkowanie i prawidłowy stan techniczny obiektów jednostki Prokuratury, w tym sieci telekomunikacyjnych i teleinformatycznych, użytkowanie i prawidłowy stan techniczny pojazdów jednostki Prokuratury; 3) prowadzenie działalności inwestycyjnej; 4) wykonywanie zadań przypisane szefowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach; 5) sporządzanie rocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Projektodawcy stoją na stanowisku, że przewidziana w projekcie autonomia budżetowa Prokuratury – która jest jednym z podstawowych warunków faktycznej niezależności tej instytucji od innych organów władzy – wymaga, aby kwestiami finansowymi i gospodarczymi zajmowały się osoby w pełni profesjonalne. Z tego powodu projekt przewiduje wysokie wymagania na to stanowisko, w tym (oprócz niekaralności i odpowiedniego wykształcenia) posiadanie udokumentowanej wiedzę w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych oraz prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa; a także co najmniej 5-letni staż pracy. Co prawda, struktura Prokuratury wymaga, by ostatecznym decydentem w sprawach finansowych był szef jednostki Prokuratury, jednakże wieloletnie doświadczenia funkcjonowania takiego Dyrektora w sądach wskazują, że zapewnienie w tym zakresie pełnego profesjonalizmu, którego z przyczyn oczywistych nie posiadają prokuratorzy, wykształceni w zupełnie innej dziedzinie, jest warunkiem niezbędnym dla efektywnego gospodarowania mieniem publicznym. Warunkiem zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów jest oczywiście wysokie wynagrodzenie, stąd projekt przewiduje, że będzie ono kształtowane w sposób analogicznych do wynagrodzenia Dyrektora Sądu – w oparciu o to samo rozporządzenie, z możliwością przyznania przez Prokuratora Generalnego dodatku specjalnego lub nagrody.

Żeby zapewnić pełną niezależność Dyrektora, projekt wprowadza zakaz jego przynależności do partii politycznych i prowadzenia działalności politycznych oraz obowiązek składania oświadczeń majątkowych.

Rozdział 6. Urzędnicy Prokuratury

Projekt – analogicznie jak obecnie obowiązujące przepisy – zakłada, że w Prokuraturze zatrudnieni będą urzędnicy i pracownicy, a zasady ich zatrudniania oraz prawa i obowiązki regulować będzie odrębna ustawa (aktualnie jest to ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, Dz.U. z 2025 r. poz. 1332).

Nowatorsko projekt reguluje dwie kwestie w zakresie praw urzędników wiążąc je z uprawnieniami prokuratorów, co ma podnieść rangę urzędników prokuratury i świadczy o docenieniu ich znaczenia dla funkcjonowania Prokuratury jako całości oraz wysiłku związanego z wykonywaną przez nich pracą. Są to kwestie: 1) najniższego wynagrodzenia zasadniczego urzędnika Prokuratury, które według projektu nie może być nie może być niższe niż 50% wynagrodzenia prokuratora w stawce pierwszej; 2) corocznego dodatkowego urlopu wypoczynkowego, który według projektu powinien przysługiwać urzędnikowi Prokuratury w wymiarze: a) 5 dni roboczych – po 10 latach pracy w tym charakterze; 2) 10 dni roboczych – po 15 latach pracy w tym charakterze.

Należy podkreślić, że aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o pracownikach sądów i prokuratur takich rozwiązań nie przewidują, a wręcz w ogóle tych kwestii nie regulują, odsyłając w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określającego tabele wynagrodzenia zasadniczego urzędników i innych pracowników sądów i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a w kwestii urlopu – do Kodeksu pracy. Według projektodawców nie ulega jednak wątpliwości, że pensje urzędników muszą zostać podniesione i powiązane z wysokością pensji prokuratorów, a także że urzędnikom Prokuratury – ze względu na charakter ich pracy i związane z nią często presję czasu i stres – należy się urlop dodatkowy.

DZIAŁ V. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PROKURATORÓW

Dział piąty, poświęcony zagadnieniu odpowiedzialności prokuratorów, choć wprowadza liczne, nowe rozwiązania (np. ustanowienie terminów zawitych dla długości zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych) lub przywraca wcześniejsze (np. odtworzenie Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, w postaci Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów), to przede wszystkim stara się – zapewne nie idealnie, ale wyraźnie – uporządkować i doprecyzować tę materię, która zarówno w obecnej ustawie, jak i we wcześniejszym ustawodawstwie, pozostaje niebywale niedoregulowana, powodując różnego typu problemy. Stąd też regulacja projektu w tym zakresie jest co najmniej dwukrotnie większa w porównaniu do obecnie obwiązującej czy tej zawartej w ustawie o prokuraturze z 1985 r.

Do najważniejszych modyfikacji i uzupełnień regulacji zaliczyć można:

- podkreślenie odpowiedzialności prokuratora za terminowe, rzetelne i prawidłowe realizowanie czynności procesowych i wydawanie decyzji procesowych;
- ustalenie – z dalszymi tego konsekwencjami dla organizacji pracy Prokuratury – że pełnienie przez prokuratora funkcji sędziego dyscyplinarnego, rzecznika dyscyplinarnego lub obrońcy w postępowaniu przed tym sądem lub przed Sądem Najwyższym stanowi realizację jego zadań służbowych oraz, że stawiennictwo przed organami postępowania dyscyplinarnego przez obwinionego stanowi usprawiedliwioną nieobecność w pracy,
- przywrócenie wewnątrzkorporacyjnego odwoławczego sądu dyscyplinarnego (Wyższy Sad Dyscyplinarny Prokuratorów),
- przywrócenie instytucji kasacji do Sądu Najwyższego od orzeczenia dyscyplinarnego;

- wprowadzenie kryterium minimum doświadczenia i fachowości dla prokuratorów mających orzekać w sądach dyscyplinarnych;
- zwiększenie niezależności rzeczników dyscyplinarnych m.in. przez objęcie ich funkcji kadencyjnością;
- wprowadzenie, w ramach odpowiedzialności przed dyscyplinarnej, obok wytyku służbowego, także wytyku zarządczego;
- powrót do klasycznych podstaw faktycznych odpowiedzialności dyscyplinarnej (rażąca i oczywista obraza prawa, uchybienie godności urzędu prokuratora);
- modyfikację systemu kar i wprowadzenie obok kar środków dyscyplinarnych;
- uporządkowanie i zwiększenie czytelności procedury dyscyplinarnej;
- nadanie praw obwinionego (podejrzanego) prokuratorowi objętemu dyscyplinarnym postępowaniem wyjaśniającym od jego wszczęcia, bez konieczności (zniesionego) wydawania przez rzecznika dyscyplinarnego postanowienia o przedstawieniu zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego;
- zwiększenie sprawności i szybkości postępowania oraz znaczne obniżenie jego kosztów poprzez:
    - wprowadzenie zasady łączności postepowanie dyscyplinarnego prowadzonego wobec dwóch lub więcej prokuratorów co do tego samego zdarzenia faktycznego,
    - nałożenie na rzecznika dyscyplinarnego obowiązku wskazania w wniosku o rozpoznanie prawy dyscyplinarnej rodzaju i wymiaru żądanej kary i ewentualnie środkówo dyscyplinarnych (z możliwością zmiany stanowiska w tym zakresie w postępowaniu sądowym),
    - doprecyzowanie zasad dobrowolnego poddania się karze przez obwinionego prokuratora na rozprawie dyscyplinarnej, w wyłączeniem wymogu wyrażenia zgody przez rzecznika dyscyplinarnego na taki sposób zakończenia sprawy,
    - wprowadzenie względnego zakazu odroczenia rozprawy dyscyplinarnej (z możliwością jej przerwania),
    - wprowadzenie szerszych możliwości realizacji posiedzeń i rozpraw w trybie zdalnym, łącznie z takim sposobem uczestnictwa przez członków składu orzekającego,
    - wprowadzenie podpisów elektronicznych członków składu orzekającego na zapadających orzeczeniach i protokołach,
- wprowadzenie obligatoryjnej zasady publikowania prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych;
- modyfikację reguł co do możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego (ograniczenie);
- wprowadzenie obowiązku stworzenia i prowadzenia w systemie informatycznym bazy orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych;
- wprowadzenie okresów maksymalnych (z uzasadnionymi wyjątkami) trwania zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych;

- obligatoryjne (a nie fakultatywne) obniżenie wynagrodzenia na czas zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych oraz wprowadzenie ustawowych kryteriów miarkowania tego obniżenia;
- wprowadzenie instytucji zaliczania obniżania wynagrodzenia w okresie zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych na poczet ewentualnie orzeczonej później dyscyplinarnej kary finansowej;
- wprowadzenie możliwości zrzeczenia się formalnego immunitetu prokuratorskiego prze prokuratora przed sądem dyscyplinarnym rozpoznającym wniosek o uchylenie tego immunitetu;
- doprecyzowanie zasad przeszukań prywatnych nieruchomości i ruchomości prokuratora, a także obowiązku podania się pobraniu krwi do badania w razie podejrzenia kierowania pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości lub w stanie po spożyciu alkoholu.

Projektowana konstrukcja stara się wyważyć między zdecydowanym przyspieszeniem rozpoznania i kończenia różnego typu postępowań służbowych i dyscyplinarnych oraz incydentalnych, a zapewnieniem zainteresowanemu prokuratorowi należytych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Przy jednoczesnym przyjęciu założenia, że charakter spraw dyscyplinarnych może cechować się nieco niższym rygoryzmem procesowym, na rzecz sprawności, niźli ma to miejsce w przypadku spraw karnych.

Rozdział 1. Odpowiedzialność służbowa

Projekt podtrzymuje od dawna obowiązującą w Prokuraturze formułę najłagodniejszej odpowiedzialności za błędy profesjonalne oraz za naruszenia pracownicze w postaci tzw. odpowiedzialności służbowej. Formuła ta może, acz nie musi, poprzedzać przeprowadzenie postepowania dyscyplinarnego.

Przede wszystkim jednak, w art. 198 projektu statuuje fundamenty profesjonalnego postępowania (zwłaszcza w tych wypadkach, gdzie kryteria te można łatwo określić w oparciu o obowiązujące przepisy), za które prokurator ponosi odpowiedzialność, tj.:

- prawidłową i terminową realizację czynności procesowych;
- formę i treść wydawanych orzeczeń;
- dopuszczalność i prawidłowość innych podejmowanych działań lub zaniechań w toku prowadzonych i nadzorowanych spraw, w tym również formułowanych wniosków i wnoszonych środków odwoławczych;
- realizację obowiązków wynikających ze stosunku służbowego prokuratora;
- przestrzeganie zasady równego traktowania i niedyskryminacji;
- zachowywanie kultury urzędowania (np. w zakresie postępowania z dokumentacją sprawy i dbałości o nią).

Zgodnie z art. 199 projektu, w przypadku wyrządzenia pracodawcy szkody prokurator ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w Kodeksie pracy, tj. w jego Dziale V (art. 114 – 127).

W art. 200 projektu uregulowano tryb postępowania służbowego. W przypadku istotnego naruszenia (lub podejrzenia takiego naruszenia) zasad wynikających z profesjonalnych lub majątkowych obowiązków pracowniczych szef jednostki Prokuratury w ciągu 30 dni winien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. W jego toku można przeprowadzić dowody z dokumentów, w tym materiałów audiowizualnych,

odebrać oświadczenia od pracowników, a także przedsięwziąć inne czynności zmierzające do ustalenia okoliczności sprawy. W zakreślonym terminie umożliwia się prokuratorowi, którego dotyczy postępowanie, złożenie pisemnego lub ustnego oświadczenia. Jego niezłożenie nie wstrzyma jednak biegu postępowania. Jeżeli w toku postępowania okaże się, że zachowanie prokuratora może stanowić delikt dyscyplinarny, szef jednostki Prokuratury lub Prokurator Generalny kieruje sprawę do właściwego rzecznika dyscyplinarnego.

Postępowanie służbowe może zakończyć się konkluzją o niestwierdzeniu uchybienia służbowego bądź odwrotnie – o jego zaistnieniu. W tym drugim wypadku możliwe są reakcje o charakterze surowszym, w postaci skierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego, a w skrajnym przypadku nawet karnego.

Natomiast przepis art. 201 projektu przewiduje poprzestanie na łagodniejszej reakcji służbowej w trzech wypadkach zaistnienia przewinień:

- istotnego uchybienia w zakresie sprawności prowadzenia sprawy przez prokuratora;
- oczywistej obrazy prawa przy prowadzeniu sprawy przez prokuratora, jeżeli w jej wyniku doszło do naruszenia uprawnień strony postępowania albo utrudnienia osiągnięcia celów postępowania karnego albo innego postępowania;
- istotnego uchybienia w zakresie kierowania jednostką lub jej komórką organizacyjną.

Pierwsze dwa naruszenia mają, jak widać, charakter związany z pracą stricte prokuratorską, a reakcja służbowa na nie ma charakter tzw. wytyku służbowego, polegającego na zwróceniu przez prokuratora przełożonego prokuratorowi uwagi na piśmie i zażądaniu, w miarę możliwości, usunięcia skutków tego uchybienia lub obrazy prawa.

Trzecia odmiana dotyczy uchybień w kierowaniu, a zatem obejmie tylko prokuratorów zajmujących stanowiska kierownicze (np. prokurator rejonowy, naczelnik wydziału itp.), skutkując tzw. wytykiem zarządczym. Prawo do niego przysługiwać będzie Prokuratorowi Generalnemu oraz prokuratorowi okręgowemu w stosunku do podległych sobie szefów jednostek Prokuratury oraz szefowi jednostki Prokuratury w stosunku do swoich zastępców i kierowników komórek organizacyjnych (wydziałów, działów, sekcji).

W pierwszych dwóch wypadkach zainteresowanym prokuratorom przysługiwać będzie droga odwoławcza najpierw do prokuratora przełożonego, który – jeżeli nie uwzględni złożonego zastrzeżenia – przekaże rzecz do rozstrzygnięcia do Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów, w terminie 7 dni od otrzymania wytyku. Sąd wydaje postanowienie w przedmiocie utrzymania w mocy lub uchylenia wytyku na posiedzeniu, bez udziału stron. Od rozstrzygnięcia sądu dyscyplinarnego zażalenie nie przysługuje.

Prokuratorowi objętemu wytykiem zarządczym nie będzie przysługiwać środek odwoławczy, natomiast będzie mógł on w terminie 7 dni złożyć pisemne zastrzeżenie (a więc polemikę) do udzielonego wytyku.

Wyodrębniony, uporządkowany zbiór wytyków zarządczych prowadzić będzie Prokurator Generalny. Natomiast w jednostce Prokuratury prowadzony będzie wyodrębniony, uporządkowany zbiór wytyków służbowych (wraz z zastrzeżeniami, jeśli je złożono) tylko dotyczących uchybień w sprawności postępowania. Jedocześnie wszystkie rodzaje prawomocnych wytyków składane będą do akt osobowych upomnianych nimi prokuratorów.

Po upływie 3 lat od sporządzenia wytyku służbowego lub wytyku zarządczego ulegnie on zatarciu, jeżeli w tym okresie nie udzielono prokuratorowi kolejnego wytyku lub nie stwierdzono prawomocnie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Dopuszczalne będzie tylko jednoczesne zatarcie wszystkich wytyków oraz orzeczeń dyscyplinarnych.

Najważniejszym skutkiem indywidualnym dla prokuratora będzie wydłużenie okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego o 1 rok, ale tylko w razie uprawomocnienia się trzech wytyków służbowych, z których żaden nie uległ zatarciu.

Rozdział 2. Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej

Projekt powraca do klasycznych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej definiując przewinienie dyscyplinarne (delikt dyscyplinarny) – w art. 202 § 1 projektu – w formie alternatywy łącznej jako zachowanie o cechach oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa lub o charakterze uchybienia godności urzędu. Zlikwidowane zostały obecnie obowiązujące podstawy prawne przewinień:

- działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub Prokuratury;
- działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub prokuratora, skuteczność powołania sędziego, lub prokuratora, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- działalność publiczna niedająca się pogodzić z zasadą niezależności prokuratora.

Powyższe zostały bowiem wprowadzone do aktualnej ustawy z przyczyn czysto politycznych, w celu łatwiejszego podporządkowania i karania prokuratorów. Nie dają się one w żaden sposób pogodzić z zasadą niezależności prokuratorskiej, a zwłaszcza z prawem do przyjmowania własnych, określonych poglądów prawnych. Wszelkie zachowanie skrajne, realnie naruszające godność urzędu prokuratora, a tym bardziej obowiązujące i jasne przepisy, mogą być karane dyscyplinarnie w ramach klasycznej formuły tego typu odpowiedzialności.

Jednocześnie w § 2 art. 202 projekt usuwa, wynikające z braku jasnej regulacji tej kwestii, wątpliwości, stanowiąc, że delikt dyscyplinarny może zostać popełniony także nieumyślnie w rozumieniu art. 9 § 2 k.k., tj. sprawca (na płaszczyźnie dyscyplinarnej – prokurator) nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

W art. 202 § 3 projektu podtrzymano regułę, że prokurator odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybia ono godności urzędu prokuratora, co podkreśla konieczność dbałości o etyczną postawę ze strony osób, które aspirują lub mogą aspirować do wykonywania tego zawodu.

W art. 202 § 4 projektu podtrzymano także wieloletnią zasadę, że prokurator odpowiada tylko dyscyplinarnie za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiące ścigane z oskarżenia prywatnego zniewagę sędziego, ławnika, strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza.

W art. 202 § 5 projektu utrzymano rozwiązanie, że prokurator odpowiada za wykroczenie tylko dyscyplinarnie, na zasadach określonych w § 1 pkt 2, to jest jeżeli popełnienie wykroczenia stanowi jednocześnie in concreto uchybienie godności urzędu.

W art. 203 § 1 projektu również utrzymano możliwość zwolnienie się przez prokuratora z ryzyka odpowiedzialności dyscyplinarnej poprzez zapłatę mandatu karnego za wykroczenie komunikacyjne. Z tym, że zakres przedmiotowy tego typu wykroczeń ograniczono w stosunku do stanu de lege lata (art. 138 § 3-5). Aktualnie obejmuje on wszystkie czyny zabronione z rozdziału XI kodeksu wykroczeń („Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji"), a nie ma żadnego powodu, by prokurator miał unikać konsekwencji dyscyplinarnych – opłacając mandat – za takie zachowania, jak np. samowolne ustawianie, niszczenie lub uszkadzanie znaków, nieudzielenie pomocy ofierze wypadku czy prowadzenie pojazdu bez uprawnienia.

Natomiast istotną nowość przynosi 203 § 2 projektu, zgodnie z którym przepis § 1 nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora za uchybienie godności urzędu, jeżeli naruszanie przepisów, o których mowa w § 1 ma charakter nagminny. Ma to zdecydowanie zapobiec sytuacji, mało prawdopodobnej, ale możliwej, że dany prokurator będzie często łamał reguły ruchu, zwłaszcza drogowego, i unikał konsekwencji dyscyplinarnych przez opłacanie mandatów.

Bardzo duże zmiany przynosi art. 204 projektu, dotyczący kar i środków oddziaływania dyscyplinarnego. W projekcie w § 1 proponuje się następujące kary:

- upomnienie;
- nagana;
- obniżenie wynagrodzenia zasadniczego brutto prokuratora, powiększonego o przysługujące dodatki, w wysokości od 20% do 50% na okres od 6 miesięcy do 2 lat (kara finansowa);
- pozbawienie stanowiska prokuratora (czyli wydalenia ze służby prokuratorskiej).

Zrezygnowano, wobec jej zbędności, z obecnie istniejącej kary pieniężnej w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący prokuratorowi dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny.

W art. 204 § 2 projektu utrzymano możliwość odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary, jeśli uzna przewinienie za wypadek mniejszej kary.

Natomiast dotychczasowe dwie kary, usunięcia z zajmowanej funkcji oraz przeniesienia na inne miejsce służbowe, przekształcono w środki oddziaływania dyscyplinarnego, które wyjątkowo mogą być orzekane obok kar. Obie te represje nie cechują się racjonalnością jako kary samoistne. Pozbawienie z funkcji jest iluzoryczne, albowiem osoba objęta postępowaniem dyscyplinarnym jako obwiniona niemal zawsze traci wcześniej lub od razu sprawowaną funkcję w ramach decyzji służbowych o charakterze kadrowym. W związku z tym kary takiej w postępowaniu sądowym nie da się orzec. Z kolei przeniesienie na inne miejsce służbowe, jeśli już jest orzekane, zwłaszcza jako kara związana z niskim poziomem pracy prokuratora, jest słusznie postrzegana jako „karanie" jednostki, do której taki prokurator jest przenoszony.

Dlatego też projekt art. 204 w § 3 i § 4 proponuje, aby orzekając karę dyscyplinarną nagany, albo karę finansową, sąd dyscyplinarny mógł także dodatkowo orzec o pozbawieniu ukaranego prokuratora dotychczas zajmowanej funkcji, jeżeli rzeczywiście

z jakichś powodów obwiniony do tej pory jej nie utracił, albo objął funkcje już po wszczęciu wobec niego postępowania dyscyplinarnego, mimo takiego postępowania. Nadto, niezależnie od tego, czy obwiniony funkcję jakąś pełnił lub pełni w chwili orzekania, sąd mógłby orzec również zakaz zajmowania przez ukaranego prokuratora stanowisk kierowniczych w jednostkach Prokuratury na okres od 1 roku do 3 lat.

Z kolei w art. 204 § 5 i 6 projektu uregulowano kwestię przeniesienia na inne miejsce służbowe, do równorzędnej jednostki Prokuratury. Orzeczenie takie mogłoby zapaść tylko pod łącznie spełnionymi warunkami:

- przewinienie dyscyplinarne prokuratora stanowiło naruszenie godności urzędu (a zatem nie dotyczyłoby to przypadków ograniczonych do deliktu oczywistego i rażącego naruszenia prawa),
- w szczególnie uzasadnionym przypadku (przykładowo mogłoby chodzić o drastyczne naruszenia kwestii obyczajowych),
- okoliczności sprawy wskazują, że dalsze wykonywanie obowiązków służbowych w dotychczasowej jednostce Prokuratury mogłoby niekorzystnie wpływać na jej funkcjonowanie,
- sąd orzekł karę dyscyplinarną nagany lub karę finansową.

Wówczas sąd dyscyplinarny mógłby zastosować przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe do jednostki równorzędnej w tym samym okręgu na okres od roku do 5 lat, wskazując w orzeczeniu jednostkę Prokuratury, do której to nastąpi w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Mając to ostanie na względzie, już w trakcie przewodu sądowego sąd mógłby, biorąc pod uwagę możliwość wymierzenia tego środka, zwrócić się do Prokuratora Generalnego o wskazanie nie mniej niż 3 jednostek organizacyjnych Prokuratury, do których przeniesienie prokuratora byłoby korzystne organizacyjnie. Sąd nie byłby jednak związany stanowiskiem Prokuratora Generalnego.

Niedopuszczalne natomiast byłoby nadanie w przepisach uprawnienia do samodzielnego wskazywania przez Prokuratora Generalnego lokalizacji przeniesienia skazanego prokuratora. W tym wypadku bowiem nie mamy do czynienia z funkcją realizacji polityki kadrowej Prokuratury, lecz ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości na płaszczyźnie dyscyplinarnej, do czego Prokurator Generalny nie jest uprawniony.

W art. 204 § 7-11 projektu określono skutki prawomocnego orzeczenia kary dyscyplinarnej. Podstawowym będzie wydłużenie okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej należnej prokuratorowi powyżej stawki przysługującej w chwili uprawomocnienia się orzeczenia skazującego. I tak okres ten ulegnie prolongacie – o 1 rok w przypadku orzeczenia kary upomnienia oraz o 2 lata w przypadku orzeczenia kary nagany lub kary finansowej. Nadto, jeżeli do czasu uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego skazującego na upomnienie, naganę, albo karę finansową, prokurator uzyskał już maksymalną stawkę awansową (a zatem nie ma możliwości wydłużenia okresu do uzyskania wyższej stawki), sąd wymierzy obok kary środek dyscyplinarny w wysokości jednorazowego potrącenia połowy wynagrodzenia zasadniczego, powiększonego o dodatek za długoletnią pracę, należnego prokuratorowi w chwili uprawomocnienia się orzeczenia.

Z kolei, w razie skazania prokuratora dwoma lub więcej prawomocnymi orzeczeniami dyscyplinarnymi, z których co najmniej dwa nie uległy zatarciu, na karę upomnienie, naganę, albo karę finansową, okres służby niezbędny do uzyskania wyższej stawki wyniesie 3 lata niezależnie od rodzaju orzeczonych kar, a jego bieg rozpocznie się

dopiero z datą najpóźniejszego uprawomocnienia się tych orzeczeń. Na poczet tego okresu zalicza się dotychczasowy upływ podstawowych okresów prolongaty, wskazanych w art. 204 § 7 pkt 1 i 2 projektu.

Obok skutku finansowego, prawomocne skazanie na karę dyscyplinarną (ale także w razie odstąpienia od jej wymierzenia), prócz pozbawienia stanowiska prokuratora, zrodzi także nieco łagodniejsze, mające bardziej prestiżowy charakter, dodatkowe konsekwencje, w postaci uniemożliwienia prokuratorowi do czasu zatarcia skazania:

- udziału w organach samorządowych prokuratorów;
- wyboru na sędziego sądu dyscyplinarnego;
- sprawowania patronatu nad aplikantami.

Jeżeli natomiast wobec prokuratora orzeczona zostanie kara pozbawienia stanowiska prokuratora, pociągnie to za sobą utratę możliwości ponownego powołania ukaranego do pełnienia urzędu na stanowisku prokuratorskim. Jednakże ten, niewątpliwie surowy skutek, nie będzie miał zastosowanie w razie uchylenia takiego orzeczenia dyscyplinarnego przez Sąd Najwyższy. W praktyce więc umożliwi to ewentualny powrót do służby prokuratorowi z niej wydalonemu, jeśli orzeczenie, które o tym zdecydowało zostanie uchylone przez Sąd Najwyższy na skutek kasacji i w ponownym postępowaniu kara pozbawienia stanowiska nie zostanie już orzeczona.

Przepis art. 205 § 1 projektu ustanawia zasadę jedności czynu (ten sam czyn może stanowić tylko jeden delikt dyscyplinarny), podobnie, jak w Kodeksie karnym, a w § 2 kształtuje regulację dotyczącą zasadę karania w razie popełnienia dwóch lub więcej deliktów dyscyplinarnych (zbieg realny deliktów). W razie takiego zbiegu, sąd wymierza jedną karę dyscyplinarną, biorąc pod uwagę charakter poszczególnych przewinień, stopień naruszenia przepisów prawa albo uchybienia godności zawodu, w tym wykroczenia, rodzaj i natężenie wywołanych skutków oraz okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące. W § 3 poprawiono zasady wymierzania kary łącznej w postępowaniu dyscyplinarnym, które w istocie ma sens wyłącznie w przypadku skazania obwinionego prokuratora dwoma lub więcej odrębnymi wyrokami dyscyplinarnymi za różne delikty. W takiej sytuacji Sąd Dyscyplinarny z urzędu lub na wniosek skazanego prokuratora, albo rzecznika dyscyplinarnego wyda orzeczenie dyscyplinarne łączne, na następujących zasadach:

1) jeżeli w poszczególnych orzeczeniach podlegających łączeniu wymierzono kary różnego rodzaju, wymierza się karę najsurowszą z dotychczas orzeczonych lub karę od niej surowszą, z wyjątkiem pozbawienia stanowiska prokuratora;
2) wymierzając w orzeczeniu łącznym karę czasowego obniżenia wynagrodzenia sąd może ją zaostrzyć w granicach określonych w art. 204 § 1 pkt 3;
3) jeżeli w co najmniej trzech orzeczeniach podlegających łączeniu wymierzono karę obniżenia wynagrodzenia, sąd może orzec karę pozbawienia stanowiska prokuratora;
4) jeżeli choćby w jednym z orzeczeń podlegających łączeniu wymierzono środek dyscyplinarny, o którym mowa w art. 204 § 4, sąd na nowo określa jego wymiar w granicach od najsurowszego z dotychczas orzeczonych do lat 5.

Z kolei w art. 205 § 4 wskazano sytuacje, gdy nie wydaje się orzeczenia dyscyplinarnego łącznego, mimo mnogiej liczby wyroków, jako zbędnego, to jest gdy:

1) w poszczególnych orzeczeniach jednostkowych jedną z orzeczonych kar jest pozbawienie stanowiska prokuratora;
2) we wszystkich orzeczeniach jednostkowych orzeczono wyłącznie kary upomnienia lub kary nagany;
3) we wszystkich lub w jednym z dwóch orzeczeń jednostkowych odstąpiono od wymierzenia kary;
4) we wszystkich orzeczeniach jednostkowych orzeczone kary lub środki dyscyplinarne, mogące podlegać łączeniu, zostały wykonane w całości.

W art. 205 § 5 projektu wykluczono możliwość łączenia środków dyscyplinarnych, z istoty niepołączalnych, o których mowa w art. 204 § 3 i 5 projektu, to jest pozbawienia ukaranego prokuratora dotychczas zajmowanej funkcji lub przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe do jednostki równorzędnej w tym samym okręgu.

W art. 206 projekt wprowadza – do tej pory nieistniejącą, mimo wprowadzania kilka lat temu (od 2020 r.) dyscyplinarnych kar finansowych – instytucję zaliczenia obniżenia części wynagrodzenia, w przypadku zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych, na poczet orzeczonej następnie kary dyscyplinarnej tego typu. Odbywać miałoby się to na dwóch zasadach:

1) jeżeli wysokość obniżenia w czasie zawieszenia wynosiła nie mniej niż połowę wysokości obniżenia wskazanej w orzeczeniu końcowym sądu dyscyplinarnego (np. gdy obniżenie w okresie zawieszenia wynosiło 20 %, a sąd orzekł karę obniżenia o 40 %) – jeden miesiąc obniżenia wynagrodzenia z tytułu środka jest równoważny jednemu miesiącowi obniżenia wynagrodzenia z tytułu orzeczonej kary;
2) jeżeli wysokość obniżenia z tytułu środka tymczasowego wynosiła mniej niż połowę wysokości obniżenia wskazanej w orzeczeniu sądu dyscyplinarnego (np. gdy obniżenie w okresie zawieszenia wynosiło 20 %, a sąd orzekł karę obniżenia co najmniej o 41 %) – 2 miesiące obniżenia wynagrodzenia z tytułu środka są równoważne 1 miesiącowi obniżenia wynagrodzenia z tytułu orzeczonej kary.

Przepis art. 207 projektu reguluje w sposób podobny do obecnego stanu prawnego kwestię przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego (§ 1-3) oraz przedawnienia wykonalności kary dyscyplinarnej (§ 5). Podstawowy okres wyniesie 5 lata i zostanie on automatycznie wydłużony do 8 lat, od chwili popełnienia czynu, jeżeli przed upływem tego pierwszego terminu wszczęte zostanie dyscyplinarne postępowanie wyjaśniające (w którym nie będzie wymagane wydawanie postanowienia o przedstawieniu zarzutu, o czym dalej co do art. 230-231 projektu). Utrzymana zostaje także zasada, że jeżeli przewinienie dyscyplinarne wyczerpuje znamiona przestępstwa, przedawnienie karalności dyscyplinarnej nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w odpowiednich przepisach Kodeksu karnego.

Odstąpiono natomiast od nieracjonalnej obecnej regulacji, że pomimo przedawnienia, o którym mowa w zdaniu poprzednim, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej, albo uniewinnia obwinionego prokuratora. Zbędne jest bowiem prowadzenie dalszego postępowania, przeprowadzanie dalszych dowodów wobec oczywistej, negatywnej przesłanki procesowej.

Wprowadzono natomiast w § 4 nową regułą, częściowo jedynie nawiązującą do powyższej. Zgodnie z nią, jeżeli w chwili nastąpienia przedawnienia karalności

przewinienia dyscyplinarnego na etapie postępowania przed sądem dyscyplinarnym dotychczas zgromadzone dowody (nie zaś potencjalnie jeszcze możliwe do przeprowadzenia) świadczą o tym, że prokurator nie popełnił zarzuconego mu deliktu dyscyplinarnego, sąd wyda orzeczenia dyscyplinarne uniewinniające. Tego typu rozstrzygnięcie jest bowiem pod każdym względem korzystniejsze dla obwinionego.

Przedawnienie karalności wykonania kary dyscyplinarnej wynosić będzie 10 lat od uprawomocnienia się orzeczenia (de lege lata brak takiej regulacji).

Przepis art. 208 w § 1 projektu powtarza regułę obecną. W razie rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służbowego prokuratora w toku postępowania dyscyplinarnego postępowanie to toczy się nadal. Jeżeli obwiniony podjął pracę w organach administracji publicznej, urzędzie obsługującym organ administracji publicznej, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jako sędzia, adwokat, radca prawny albo notariusz, Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów przesyła prawomocne orzeczenie odpowiednio właściwemu organowi administracji publicznej, kierownikowi urzędu, Prezesowi Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, prezesowi właściwego sądu, Naczelnej Radzie Adwokackiej lub Krajowej Radzie Radców Prawnych albo Krajowej Radzie Notarialnej. Mechanizm ten ma zapobiegać, przynajmniej w części, „ucieczkom" przed konsekwencjami dyscyplinarnymi do innego zawodu, również związanego z potrzebą reprezentowania wysokiego poziomu etycznego i profesjonalnego.

Powyższe uzupełniono normą § 2, wedle której w razie wydania w takiej sytuacji orzeczenia dyscyplinarnego skazującego, sąd wymierza karę, która nie podlega wykonaniu, chyba że prokurator powrócił do służby, a wykonanie kary nie uległo przedawnieniu. Natomiast fakt przesłania orzeczenia do wyżej wskazanego organu może oddziaływać, choćby czasowo, na dalszy los zawodowy byłego prokuratora. Będzie to jednak już związane z regulacjami nowego zatrudnienia, poza Prokuraturą.

Przepis art. 209 projektu reguluje odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów w stanie spoczynku, która co do zasady jest tożsama z zasadami odpowiedzialności prokuratora w służbie czynnej, z uwzględnieniem niezbędnych różnic wobec natury stanu spoczynku. W związku z tym § 1 podtrzymuje zasadę, że prokurator w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności urzędu prokuratora, zaś § 2, że za uchybienie godności prokuratora po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu prokuratora w okresie pełnienia służby prokurator w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie. W § 3 ustalono katalog sankcji w ten sposób, że – jak w przypadku służby czynnej – występuje kara najłagodniejsza (upomnienie) i najsurowsza (pozbawienie stanowiska prokuratora), oraz kara finansowa czasowego obniżenia uposażenia w stanie spoczynku, w tych samych ramach jak dla prokuratora w stanie czynnym. Natomiast karę nagany, niemającą realnych skutków dla prokuratora w stanie spoczynku (inaczej niż w stanie czynnym), zdecydowano zastąpić łagodniejszą odmianą represji finansowej, tj. karą w wysokości jednomiesięcznego uposażenia otrzymywanego w stanie spoczynku podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie choćby nieprawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego skazującego.

W art. 209 § 4-5 projektu, tak jak obecnie przyjęto, że skazanie prokuratora w stanie spoczynku prawomocnym orzeczeniem na pozbawienie praw publicznych za przestępstwo lub prawomocne orzeczenie kary pozbawienia stanowiska prokuratora, powoduje utratę uprawnień do stanu spoczynku i uposażenia prokuratora oraz uposażenia rodzinnego członków jego rodziny. Taki prokurator albo członek jego rodziny,

nabywa prawo do emerytury lub renty, jeżeli spełnia warunki określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym. W § 6 ustalono dodatkową konsekwencję prawomocnego skazania prokuratora w stanie spoczynku na karę dyscyplinarną, tj. uniemożliwienie do czasu zatarcia skazania pełnienie funkcji, na które ustawa zezwala takiemu prokuratorowi. W ramach zapisów niniejszego projektu dotyczy to tylko funkcji sędziego dyscyplinarnego, rozpoczętej przed przejściem w stan spoczynku, ale nie można wykluczyć rozszerzenia w przyszłości uprawnień przez ustawodawcę na inne funkcje).

Rozdział 3. Organy postępowania dyscyplinarnego

Oddział 1. Sądy dyscyplinarne

Projekt przywraca dwuinstancyjność sądownictwa dyscyplinarnego w obrębie „korporacji" prokuratorskiej, ponownie nadając Sądowi Najwyższemu wyłącznie role sądu kasacyjnego, gdyż taką rolę, zdaniem projektodawców, Sąd ten winien w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości pełnić, zgodnie z przyjętymi po 1989 r. założeniami reformującymi SN.

Przepis art. 210 projektu w § 1 stanowi, że sądem pierwszej instancji będzie Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów, zaś sądem odwoławczym Wyższy Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów. Kadencja członków tych sądów (sędziów dyscyplinarnych) trwać ma 3 lata (a nie 4 lata jak obecnie) i rozpoczynać się z chwilą zakończenia poprzedniej kadencji sędziów.

Przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego sądów dyscyplinarnych powołuje Prokurator Generalny, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratury, spośród prokuratorów wybranych na sędziów tego sądu, najpóźniej do dnia upływu kadencji dotychczasowego przewodniczącego. W razie nieobecności przewodniczącego oraz zastępcy przewodniczącego Sądu Dyscyplinarnego lub Wyższego Sądu Dyscyplinarnego ich obowiązki pełni sędzia tego sądu, będący prokuratorem, wyznaczony tymczasowo przez Prokuratora Generalnego.

Z uwagi na duże indywidualne obciążenie, zwłaszcza w niektórych okresach, członków sądów dyscyplinarnych zadaniami orzeczniczymi – a tym bardziej w razie wejścia w życie niniejszego projektu, zmierzającego do zdynamizowania postępowań – w ostatnim przepisie ustalono, że przełożony (prokurator rejonowy, prokurator okręgowy) prokuratora sprawującego funkcję sędziego sądu dyscyplinarnego będzie zobowiązany do dostosowania zakresu jego obowiązków służbowych lub wpływu spraw do wykonywania zadań sędziego. Przewodniczący sądu dyscyplinarnego ma zaś obowiązek poinformowania Prokuratora Generalnego, jeżeli nałożone na prokuratora zadania służbowe istotnie utrudniają wykonywanie czynności sędziego. Prokurator Generalny będzie mógł wówczas wdrożyć odpowiednie środki zarządcze.

Artykuł 211 § 1 projektu, dla zapewnienia sprawności i ciągłości orzekania, stanowi – podobnie jako obecnie – że sędzia dyscyplinarny po upływie kadencji bierze udział w tej samej instancji w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, jeżeli został wybrany do funkcji sędziego w nowej kadencji. Novum jest natomiast § 2, wedle którego, jeżeli skład sądu w trakcie kadencji lub w związku z nową kadencją sądu dyscyplinarnego uległ zmianie, dotychczasowe czynności przeprowadzone w sprawie dyscyplinarnej pozostają w mocy, co nie stoi na przeszkodzie powtórzeniu czynności, jeżeli sąd w nowym składzie uzna to za niezbędne.

W art. 212 § 1 projektu podtrzymano, oczywistą zasadę, że sędziowie dyscyplinarni pozostają w zakresie orzekania niezawiśli. Natomiast w § 2 wprowadzono nową regułę,

nieznaną dotychczas, że sędzia dyscyplinarny w okresie swojej kadencji nie może zostać ustanowiony obrońcą w postępowaniu regulowanym przepisami niniejszego działu. Łączenie bowiem tych dwóch funkcji w jednym czasie, choć w różnych postępowaniach jest zdecydowanie niepożądane.

Przepisy art. 213 projektu regulują, obecnie chaotyczną i niejasną, kwestię formuły rozstrzygnięć. Ustalono, że sądy w sprawach o przewinienia dyscyplinarne orzekać będą w formie orzeczenia dyscyplinarnego, stanowiącego odpowiednik wyroku w sądzie powszechnym. W pozostałych sprawach sądy orzekać będą – identycznie, jak w sądownictwie powszechnym – w formie postanowienia, a w kwestiach porządkowych, niewymagających wydania postanowienia, przewodniczący sądu dyscyplinarnego albo przewodniczący składu orzekającego wydaje zarządzenia.

Przepis art. 214 projektu ma charakter techniczno-organizacyjny. Zgodnie z § 1 sądy dyscyplinarne działają w siedzibie Prokuratury Generalnej, a Prokurator Generalny zapewnia sądom warunki techniczne odpowiadające ich powadze i potrzebie sprawności postępowania. Według § 2 w konkretnej sprawie sąd może orzekać na sesjach wyjazdowych w prokuraturze okręgowej, na obszarze której właściwości zajmuje stanowisko prokurator objęty wnioskiem skierowanym do sądu, lub wyjątkowo w innym miejscu. Obie te regulacje w istocie istnieją też obecnie z tym, że ta druga reguła w praktyce pozostaje martwa. Dlatego zwiększeniu sprawności ma sprzyjać w sposób zasadniczy reguła o charakterze cyfrowym (zdalnym) „odmiejscowienia" rozpoznania sprawy, ujęta poniżej.

Art. 215 projektu ma na celu zwiększyć czas rozpoznawania spraw, a także wpłynąć na ograniczenie kosztów postępowań dyscyplinarnych głównych i incydentalnych. Sąd dyscyplinarny (§ 1-2) zobowiązany będzie dążyć do rozstrzygnięcia sprawy na pierwszej rozprawie lub posiedzeniu. Rozprawa może zostać przerwana na okres nie dłuższy niż 45 dni, a posiedzenie na okres nie dłuższy niż 30 dni. W razie przekroczenia okresu przerwy rozprawa lub posiedzenie toczy się od początku, chyba że strony wyrażą zgodę na kontynuowanie postępowania. Winno to mobilizować sędziów do rytmicznego wyznaczania rozpraw lub posiedzeń. Reguły k.p.k. o odroczeniu nie będą miały zastosowania (przede wszystkim art. 404, gdzie w istocie to sąd samodzielnie decyduje, czy odroczoną sprawę prowadzić dalej).

Jeszcze ważniejszą regulacją, wzmiankowanym cyfrowym „odmiejscowieniem", jest bardzo duża nowość, ujęta w § 3-4, stanowiąca, że jeżeli nie sprzeciwia się temu dobro postępowania i przewodniczący składu orzekającego tak postanowi, rozprawa oraz posiedzenie może odbywać się w trybie zdalnym w odniesieniu co do wszystkich lub co do części uczestników postępowania, a posiedzenie – co jest zmianą wręcz rewolucyjną – także co do członków składu orzekającego. W takim wypadku przewodniczący zapewnia dostęp do akt sprawy pozostałym członkom składu orzekającego w formie elektronicznej, a w braku digitalizacji akta papierowe mogą znajdować się w bezpośrednim dostępie jedynie przewodniczącego. Protokół posiedzenia oraz w niezbędnym zakresie zapadające orzeczenia mogą wówczas być podpisywane przez członków składu orzekającego oraz przez protokolanta podpisem elektronicznym.

Proponowane rozwiązanie jest podyktowane nie tylko stałym i szybkim rozwojem telekomunikacyjnych i informatycznych technik komunikacji, ale także właśnie zasadnością znacznego zmniejszenia kosztów postępowań, szczególnie incydentalnych, rozpoznawanych na posiedzeniach. De lege lata ustawa wymaga bowiem od członków całego składu orzekającego, bardzo często na co dzień mieszkających i pracujących w

miastach odległych od stolicy, każdorazowego stawiennictwa w Warszawie, co generuje duże koszty na poczet pokrycia dojazdów tam i z powrotem, a nierzadko także i zakwaterowania (hotelu). A jednocześnie, po wielokroć na posiedzenie nie stawia się nikt z uprawnionych poza sędziami dyscyplinarnymi i całość posiedzenia sprowadza się do sporządzenia, wydrukowania i podpisania protokołu oraz wcześniej już przedyskutowanego przez sędziów postanowienia (np. w sprawie o wyłączenie innego sędziego do orzekania). Prowadzi to do sytuacji, że takie chwilowe przybycie prokuratorów – sędziów do siedziby sądu dyscyplinarnego, merytorycznie całkowicie zbędne, obciąża Skarb Państwa kwotą kilku tysięcy złotych, w skali roku generując znaczne marnotrawstwo środków finansowych. Dzięki nowoczesnym środkom porozumiewania się, a także funkcjonowaniu już od dawna podpisu elektronicznego, tego typu przewód sądowy może bez żadnego uszczerbku dla jego prawidłowości merytorycznej i rzetelności zostać przeprowadzony całkowicie elektronicznie (on line).

Dodatkowym usprawnieniem, wynikającym z § 5, składanym in concreto w ręce przewodniczącego składu orzekającego, jest możliwość zezwolenia osobie uczestniczącej w posiedzeniu lub w rozprawie w trybie zdalnym na przebywanie w innym miejscu niż siedziba jednostki Prokuratury (np. w domu, albo w miejscu jej pracy). To przewodniczący, znając sprawę, będzie mógł zdecydować, czy taka formuła pobytu uczestnika w trakcie czynności może zaszkodzić rozpoznaniu sprawy, czy też w żaden sposób nie będzie to mogło mieć skutku negatywnego. Jeżeli jednak przewodniczący uzna, że takie ryzyko istnieje, ale nadal możliwe jest zachowanie formuły zdalnej, to – tak jak jest to już obecnie – uczestnik rozprawy lub posiedzenia będzie musiał na jego potrzeby stawić się w jednostce Prokuratury najbliższej jego miejscu jego zamieszkania (lub innej uzgodnionej), która zapewni możliwość połączenia z sądem dyscyplinarnym.

Art. 216 projektu reguluje kwestię składów orzeczniczych sądów dyscyplinarnych, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji. W § 1 utrzymuje on bieżącą zasadę, że na rozprawie dyscyplinarnej oraz na posiedzeniu skład ma charakter trzyosobowy, zaś jednoosobowy na posiedzeniu w przedmiocie wydania orzeczenia dyscyplinarnego nakazowego oraz – co stanowi novum – w przedmiocie wyłączenia sędziego z innego składu orzekającego. W § 3 ustanowiono wyjątek, zgodnie z którym, jeżeli Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów wymierzył karę pozbawienia stanowiska prokuratora, Wyższy Sąd Dyscyplinarny odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego rozpoznaje w składzie pięciu sędziów dyscyplinarnych. Poszerzenie składu jest dyktowane ciężkimi skutkami osobistymi dla skazanego na najsurowszą karę dyscyplinarną prokuratora, a to wymaga szerszego konsensu środowiskowego (w obrębie sądów dyscyplinarnych) co do zasadności orzeczenia takiej kary. Zgodnie z § 4 składy sądów, w tym sędziego-sprawozdawcę do konkretnej sprawy wyznacza się w systemie losowego przydziału spraw, który zapewnia równomierność obciążenia. De lege lata sprawy przydzielane są „ręcznie", wedle kolejności wpływu. Natomiast przewodniczącego składu orzekającego wyznacza przewodniczący sądu dyscyplinarnego. W § 5 ustanawia się zasadę, że w składzie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego musi uczestniczyć co najmniej jeden prokurator pełniący służbę w jednostce Prokuratury tego samego szczebla, na którym prokurator obwiniony lub objęty wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej albo na tymczasowe aresztowanie pełnił służbę lub wykonywał czynności służbowe w chwili czynu. Oznacza to przyjęcie tej reguły tylko dla instancji odwoławczej od orzeczenia, ale z wyłączeniem jej w ogóle (zgodnie z § 6) w stosunku do prokuratorów, którzy popełnili delikt dyscyplinarny po przejściu w stan spoczynku.

Obecnie funkcjonuje ona na szczeblu pierwszej instancji, co może mieć uzasadnienie w sytuacji, gdy dyscyplinarnym sądem odwoławczym jest Sąd Najwyższy, natomiast traci ona na znaczeniu, gdy ten ostatni staje się sądem kasacyjnym, jak stanowi projekt. Przepis § 7 ustanawia jawność dla stron postępowania listy sędziów dyscyplinarnych oraz spraw, w których zostali oni wyznaczeni do składów orzekających, zwiększając przejrzystość funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego.

W art. 217 projekt reguluje zasady kandydowania i wyboru sędziów dyscyplinarnych. Nie zdecydowano się na ustawowe określenie liczby sędziów, uznając, że na potrzeby każdej kadencji winno być to przedmiotem analizy doświadczeń kadencji poprzedzających. Skutkiem tego (§ 1) liczbę sędziów obu instancji na każdą kolejną kadencję ustali Krajowa Rada Prokuratury, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego, mając na względzie potrzebę zapewnienia sprawnej działalności sądów dyscyplinarnych. Po ustaleniu liczby ich wybór nastąpi w głosowaniach tajnych, spośród prokuratorów, którzy wyrazili zgodę na kandydowanie (§ 2-3):

a) w przypadku sędziów Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów w następujących proporcjach: przez zgromadzenie Prokuratury Generalnej – w liczbie 4 sędziów, spośród prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe w tej Prokuraturze; przez zgromadzenia prokuratury okręgowej – w pozostałej części, w równej liczbie przez każde ze zgromadzeń spośród prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe we właściwości poszczególnych prokuratur okręgowych (zatem ich liczba wynikać będzie z wyniku ilorazu ogólnej liczby sędziów określonej przez KRP i liczby prokuratur okręgowych);
b) w przypadku sędziów Wyższego Sądu Dyscyplinarnego – przez Krajową Radę Prokuratury spośród prokuratorów, którzy zgłosili swoje kandydatury (samodzielnie, bezpośrednio do KRP) oraz spośród kandydatur zgłoszonych przez zgromadzenia Prokuratury Generalnej i prokuratur okręgowych.

Zgodnie z § 5 tego przepisu wybór sędziów dyscyplinarnych musi nastąpić nie wcześniej niż 3 miesiące i nie później niż 1 miesiąc przed upływem kadencji dotychczasowych sędziów. W § 6 przyjęto możliwość multiplikowania kadencji sędziowskiej przez prokuratora, a jednocześnie zakazano pełnienie tej funkcji przez prokuratora będącego przełożonym dyscyplinarnym (a zatem zdefiniowanego w art. 221 projektu ustawy). Jednocześnie w § 4 ustalono, że jeżeli prokurator przechodzi w stan spoczynku w trakcie sprawowania kadencji sędziego dyscyplinarnego, kadencja ta nie wygasa, chyba że sędzia złoży oświadczenie nie później niż 3 miesiące przed przejściem w stan spoczynku o rezygnacji z tej funkcji. Celem zapewnienie od strony formalnej minimum kompetencji sędziów dyscyplinarnych, projekt wymaga (§ 7), aby kandydat do tej funkcji posiadał co najmniej 10-letni staż na stanowisku prokuratora w przypadku zamiaru orzekania w Sądzie Dyscyplinarnym Prokuratorów oraz 15-letni w przypadku Wyższego Sądu Dyscyplinarnego.

Art. 218 projektu dotyczy relacji między udziałem w postępowaniu dyscyplinarnym a normalnymi obowiązkami prokuratorskim, które to kwestie nie w pełni pozostają aktualnie uregulowane. W § 1 stanowi się, że pełnienie przez prokuratora funkcji sędziego dyscyplinarnego, rzecznika dyscyplinarnego lub obrońcy w postępowaniu przed tym sądem lub przed Sądem Najwyższym stanowi realizację jego zadań służbowych. W związku z tym prokurator ma prawo wykonywać czynności w tym zakresie w normalnym czasie pracy, a nie wyłącznie kosztem czasu prywatnego czy przeznaczonego na wypoczynek. Po drugie zaś, podróże związane z wykonywaniem tych funkcji mają

charakter podróży służbowych, a w efekcie przysługuje z tego tytułu przewidziany w § 3 zwrot kosztów podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 775 § 2 Kodeksu pracy. Natomiast § 2 przewiduje – tak jak ma to miejsce już obecnie – że z tytułu pełnienia funkcji sędziego dyscyplinarnego oraz rzecznika dyscyplinarnego prokuratorom w okresie ich kadencji przysługuje wynagrodzenie w postaci dodatku sędziowskiego albo rzecznikowskiego, określone w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 135 § 9 (tj. aktu wykonawczego wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości, regulującego tzw. dodatki funkcyjne). Natomiast § 4-5 regulują aspekty związane z sytuacją obwinionego prokuratora. Pierwszy przepis stanowi, że w razie uniewinnienia lub umorzenia postępowania obwinionemu prokuratorowi przysługuje zwrot udokumentowanych kosztów stawiennictwa przed sądem dyscyplinarnym. Drugi zaś, że stawiennictwo przed organami postępowania dyscyplinarnego przez obwinionego stanowi usprawiedliwioną nieobecność w pracy. Tę ostatnią kwestie zainteresowany będzie musiał, oczywiście, w razie potrzeby stosownie udokumentować.

Art. 219 projektu odpowiada na palącą potrzebę stworzenia baz danych prokuratorskiego orzecznictwa dyscyplinarnego, celem dążenia do względnego ujednolicenia rozstrzygnięć i wspomagania wszystkich uczestników postępowań w przygotowywaniu i prezentowaniu swoich stanowisk. Nie sposób zrozumieć, że do chwili obecnej żaden z Prokuratorów Generalnych nie doprowadził do powstania takiej bazy, zwłaszcza, że orzecznictwo w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych Sądu Najwyższego i sędziowskich sądów dyscyplinarnych – choć przydatne – jest daleko niewystarczające. Zgodnie z § 1 projektowana ustawa nakłada na Prokuratora Generalnego obowiązek prowadzenia w systemie informatycznym bazy orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych, w sprawach o wyrażenie zgody na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej lub na tymczasowe aresztowanie oraz w sprawach odpowiedzialności służbowej. Natomiast § 2 upoważnia do udostępniania orzeczeń sądów dyscyplinarnych, po zanonimizowaniu danych identyfikujących uczestników zdarzenia będącego przedmiotem rozpoznania oraz świadków w postępowaniu, do baz orzecznictwa prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, zarówno komercyjne, jak i niekomercyjne.

Przepis art. 220 projektu ma charakter delegacji kompetencyjnej, upoważniając, a jednocześnie obligując Prokuratora Generalnego do wydania zarządzenia w sprawie organizacji i działania sądów dyscyplinarnych, w których określi on w szczególności:

- tryb finansowania działalności sądów dyscyplinarnych;
- metody zapewnienia przeprowadzania rozpraw i posiedzeń w trybie zdalnym oraz składania podpisów elektronicznych;
- zasady losowego przydziału spraw;
- sposób i przebieg losowania składów orzekających oraz zasady przydziału spraw w razie niemożności skorzystania z tego systemu;
- sposób publikowania orzeczeń sądów dyscyplinarnych;
- sposób prowadzenia baz orzecznictwa, z uwzględnieniem możliwości sprawnego wyszukiwania orzeczeń oraz ich dostępności dla sędziów sądów dyscyplinarnych i stron postępowania;
- sposób działania sekretariatu sądów dyscyplinarnych i prowadzenia biurowości w tym zakresie;
- sposób informowania opinii publicznej o działalności sądów dyscyplinarnych.

Oddział 2. Przełożony dyscyplinarny. Rzecznicy dyscyplinarni

W art. 221 projektu zmniejszono liczbę podmiotów posiadających status przełożonego dyscyplinarnego – co ma związek ze zniesieniem szczebla regionalnego Prokuratury – do Prokuratora Generalnego, który posiada wynikające z tego uprawnienia w stosunku do wszystkich innych prokuratorów, oraz prokuratora okręgowego – w odniesieniu do wszystkich prokuratorów pełniących służbę prokuratorską (a także pozostających w stanie spoczynku w ramach tego okręgu) w tymże okręgu. Uproszczono także redakcję przepisu w stosunku do jego odpowiednika de lege lata.

Przepisy art. 222–227 projektu regulują na nowo status i funkcjonowanie rzeczników dyscyplinarnych, czyli swoistych „wewnętrznych prokuratorów". Zgodnie z art. 222 § 1 okręgowi rzecznicy dyscyplinarni oraz Rzecznik Dyscyplinarny Prokuratora Generalnego na żądanie przełożonego dyscyplinarnego lub organu samorządu prowadzą dyscyplinarne postępowania wyjaśniające, czyli odpowiednik śledztwa w postępowaniu karnym. Wedle § 2 liczbę okręgowych rzeczników dyscyplinarnych ustala zarządzeniem Prokurator Generalny po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Prokuratury, uwzględniając ich usytuowanie oraz obszary właściwości poszczególnych prokuratur okręgowych, a także liczbę prokuratorów wykonujących obowiązki w podległych jednostkach organizacyjnych. Zatem, inaczej niż obecnie, w obszarze jednej prokuratury okręgowej będzie mogło funkcjonować dwóch i więcej rzeczników dyscyplinarnych, choć zapewne w praktyce liczba ta nie będzie przekraczać 2-3.

Podkreślić przy tym należy, że rzecznicy okręgowi nie będą pozostawać w żadnej merytorycznej (w zakresie prowadzonych postępowań) podległości służbowej wobec Rzecznika Dyscyplinarnego PG. Nie będą oni też tytularnie, jak obecnie, zastępcami rzecznika dyscyplinarnego dla danego okręgu.

Zgodnie z art. 223 § 1–2 projektu okręgowego rzecznika dyscyplinarnego powoływać będzie na 4-letnią kadencję (z możliwością jej jednorazowego powtórzenia, bez względu, czy bezpośrednio po sobie, czy z odstępem czasowym) Prokurator Generalny spośród prokuratorów wykonujących obowiązki w prokuraturach okręgowych, po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego zgromadzenia prokuratury okręgowej. Pozytywnie zaopiniowanych kandydatów w liczbie co najmniej trzech na stanowiska każdego z okręgowych rzeczników dyscyplinarnych przedstawiać będą Prokuratorowi Generalnemu prokuratorzy okręgowi, przy czym przynajmniej jeden kandydat winien reprezentować każdą z prokuratur okręgowych objętych właściwością określoną zarządzeniem Prokuratora Generalnego.

Stosownie do § 3 kandydat na rzecznika dyscyplinarnego musi spełniać następujące wymagania: posiadać co najmniej 15-letni staż na stanowisku prokuratora, nie być karanym dyscyplinarnie oraz cechować się wysokim poziomem wiedzy prawniczej.

Zgodnie z § 4 okręgowy rzecznik dyscyplinarny wykonuje obowiązki służbowe w miejscu pełnienia swojej dotychczasowej służby, co ma zapobiegać konieczności np. fizycznej zmiany miejsca zamieszkania przez rzecznika, a co zniechęcałoby do obejmowania takiej funkcji. Rzecznik prowadzi postępowania w zakresie swojej właściwości miejscowej oraz przekazane w trybie art. 224 § 3 pkt 2 (tj. w razie wyłączenia rzecznika właściwego miejscowo od prowadzenia sprawy).

Wreszcie w § 5 – podobnie jak w przypadku sędziów dyscyplinarnych – uregulowano kwestię obciążenia rzecznika dyscyplinarnego obowiązkami służbowymi. Jest on zobowiązany w pierwszej kolejności do wykonywania obowiązków służbowych

wynikających z pełnienia tej funkcji. Przełożony prokuratora (w ramach jednostki Prokuratury) sprawującego funkcję rzecznika dyscyplinarnego będzie zobowiązany do dostosowania zakresu jego obowiązków służbowych lub wpływu spraw do wykonywania zadań rzecznika. Rzecznik dyscyplinarny zaś posiadać będzie nie tylko prawo, ale i obowiązek poinformowania Prokuratora Generalnego, jeżeli nałożone na niego zadania służbowe istotnie utrudniają wykonywanie czynności rzecznika.

W art. 224–225 projektu uregulowano status i zadania pojedynczego organu, jakim będzie Rzecznik Dyscyplinarny Prokuratora Generalnego, ściśle związany z danym Prokuratorem Generalnym. Zgodnie z § 1 pierwszego z tych artykułów powoła go Prokurator Generalny spośród prokuratorów wykonujących obowiązki w Prokuraturze Generalnej, spełniających te same kryteria co okręgowi rzecznicy dyscyplinarni. Powołanie musi nastąpić w terminie dwóch miesięcy od objęcia urzędu przez Prokuratora Generalnego, a kadencja Rzecznika Dyscyplinarnego PG upłynie z końcem kadencji Prokuratora Generalnego. Jednakże dla zachowania ciągłości pracy dotychczasowy Rzecznik wykonuje swoje obowiązki do czasu powołania jego następcy. W przypadku odwołania Rzecznika Dyscyplinarnego PG przed upływem kadencji albo w razie jej wygaśnięcia nowy Rzecznik kontynuuje rozpoczętą (a nie rozpoczyna nową) kadencję. Podobnie jak w przypadku rzeczników okręgowych kadencja Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego może być jednokrotnie powtórzona, bez względu, czy bezpośrednio po sobie, czy z odstępem czasowym.

W art. 224 § 3 wskazano zadania Rzecznika Dyscyplinarnego PG, który:

1) prowadzi postępowania wyjaśniające w stosunku do Zastępców Prokuratora Generalnego oraz kierowników komórek organizacyjnych i ich zastępców w Prokuraturze Generalnej, a także inne postępowania wyjaśniające powierzone mu przez Prokuratora Generalnego oraz popiera wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej na etapie postępowania sądowego wobec tych osób;
2) przekazuje okręgowym rzecznikom dyscyplinarnym postępowania dotyczące innych prokuratorów wykonujących obowiązki w Prokuraturze Generalnej;
3) podejmuje z urzędu lub na wniosek decyzje o wyłączeniu okręgowego rzecznika dyscyplinarnego od rozpoznania sprawy lub o przekazaniu sprawy do rozpoznania innemu okręgowemu rzecznikowi dyscyplinarnemu;
4) sprawuje nadzór administracyjny (nie zaś merytoryczny) nad sposobem wykonywania czynności przez okręgowych rzeczników dyscyplinarnych; zgodnie z kolejnym § 4 nadzór ten nie może wkraczać w treść czynności procesowych ani końcowych rozstrzygnięć wydawanych przez okręgowych rzeczników dyscyplinarnych;
5) przedstawia Prokuratorowi Generalnemu roczną informację o sposobie wykonywania obowiązków przez okręgowych rzeczników dyscyplinarnych.

Zgodnie z art. 225 rzecznik dyscyplinarny – zarówno okręgowy, jak i Rzecznik Dyscyplinarny PG – jest niezależny w zakresie swoich czynności, z zastrzeżeniem art. 226 i art. 229 § 2.

Pierwsze z ograniczeń, ujęte w art. 226, nadaje Prokuratorowi Generalnemu ogólne uprawnienie do sprawowania nadzoru nad sposobem wykonywania obowiązków przez wszystkich rzeczników dyscyplinarnych, poprzez uprawnienia:

1) do żądania informacji o każdym postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego lub okręgowego rzecznika dyscyplinarnego;

2) do wydawania wytycznych ujednolicających praktykę stosowania przepisów prawa dyscyplinarnego;
3) udzielania rzecznikowi dyscyplinarnemu wytyku służbowego, o którym mowa w art. 201 § 1;
4) do podjęcia prawomocnie umorzonego in personam postępowania wyjaśniającego (per analogiam do art. 327 § 2 k.p.k. i na zasadach w tym przepisie określonych).

Ostatnie uregulowanie omawianego rozdziału dotyczy trzech odmian przedwczesnego zakończenia pełnienia funkcji przez okręgowego rzecznika dyscyplinarnego lub Rzecznika Dyscyplinarnego PG: w wyniku obligatoryjnego odwołania przez Prokuratora Generalnego, w przypadku fakultatywnego odwołania przez Prokuratora Generalnego, albo automatycznie poprzez wygaśnięcie kadencji.

Do niezależnych od siebie przesłanek bezwarunkowego odwołania z funkcji należą:

1) zrzeczenie się funkcji rzecznika;
2) prawomocne zawieszenie rzecznika w czynnościach służbowych prokuratora;
3) wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej rzecznika dyscyplinarnego;
4) wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko rzecznikowi;
5) trwała niezdolność do sprawowania urzędu prokuratora ze względu na stan zdrowia, stwierdzona orzeczeniem lekarskim.

Do przesłanek pozostawionych swobodnej ocenie Prokuratora Generalnego należą:

1) czasowa niezdolność do sprawowania urzędu prokuratora, na podstawie zwolnienia lekarskiego trwającego dłużej niż 90 dni w sposób ciągły lub łącznie 120 dni w okresie 6 miesięcy;
2) niewłaściwe wywiązywanie się przez rzecznika dyscyplinarnego z realizacji powierzonych mu zadań, w szczególności naruszenie praw stron postępowania albo przewlekłość prowadzonych postępowań.

Wreszcie kadencja rzecznika wygaśnie ex lege w razie:

1) rozwiązania stosunku służbowego prokuratora;
2) przejścia albo przeniesienia prokuratora w stan spoczynku.

Jednakże § 4 w dwóch przypadkach nakłada obowiązek „autoryzacji" decyzji o odwołaniu (lub odmowy takowej) – w celu zagwarantowania niezależności rzeczników – przez Krajową Radę Prokuratury po uzyskaniu stanowiska zainteresowanego rzecznika dyscyplinarnego. Pierwszy przypadek dotyczy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko rzecznikowi (przesłanka z § 1 pkt 4), a drugi – niewłaściwej pracy rzecznika (przesłanka z § 2 pkt 2).

Rozdział 4. Postępowanie dyscyplinarne

Oddział 1. Postępowanie wyjaśniające

Zgodnie z art. 228 § 1 projektu postępowanie wyjaśniające wszczynać będzie rzecznik dyscyplinarny właściwy dla miejsca pełnienia służby przez prokuratora wskazanego w żądaniu wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W związku z przebudową modelu postępowania dyscyplinarnego projekt odchodzi od reguły ustanowionej obecną ustawą z 2016 r., wedle której po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego,

zastępca rzecznika dyscyplinarnego zwraca się do Prokuratora Generalnego o wyznaczenie rzecznika dyscyplinarnego spoza okręgu regionalnego, w którym pełni służbę prokurator, w stosunku do którego prowadzone było postępowanie wyjaśniające, do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, zaś wyznaczony rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne.

Z kolei w § 2 wprowadza się novum, dla usprawnienia i zachowania logiki rozpoznania danej sprawy jako pewnego całościowego zdarzenia dyscyplinarnego. Jeśli delikty dyscyplinarne, które wykazują ścisły związek ze sobą, popełniło dwóch lub więcej prokuratorów pełniących służbę w różnych okręgach, sprawę prowadzi rzecznik właściwy miejscowo dla miejsca popełnienia najwcześniejszego z tych deliktów, z tym że zastosowanie może mieć art. 224 § 3 pkt 3 (tj. Rzecznik Dyscyplinarny Prokuratora Generalnego może podjąć z urzędu lub na wniosek decyzję o wyłączeniu okręgowego rzecznika dyscyplinarnego od rozpoznania sprawy lub o przekazaniu sprawy do rozpoznania innemu okręgowemu rzecznikowi dyscyplinarnemu). W takiej sytuacji sąd dyscyplinarny rozpozna sprawę w jednym postępowaniu, z tym że przepis art. 34 § 3 Kodeksu postępowania karnego stosuje się wówczas odpowiednio (zezwala on, pod pewnymi warunkami, w sprawie dwu- i wieloosobowej, jeżeli łączne rozpoznanie spraw jest istotnie utrudnione z uwagi na przyczyny określone w art. 22 § 1 k.p.k. lub inne ważne powody, wyłączyć i odrębnie rozpoznać sprawę poszczególnych osób lub o poszczególne czyny).

Przepisy art. 229 projektu dotyczą zakresu ograniczenia niezależności rzecznika dyscyplinarnego, sprowadzającego się wyłącznie do kwestii inicjowania postępowania. Po pierwsze, zgodnie z § 1, na żądanie przełożonego dyscyplinarnego lub organu samorządu prokuratorskiego rzecznik dyscyplinarny będzie miał obowiązek wszcząć postępowanie wyjaśniające, co nie będzie przesądzać jednak o konieczności skierowania wniosku (oskarżenia) do sądu dyscyplinarnego. Co do sposobu zakończenia takiego postępowania rzecznik będzie całkowicie niezależny. Przy czym w świetle § 4 z żądaniem wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie Prokuratora Generalnego może wystąpić Krajowa Rada Prokuratury lub Minister Sprawiedliwości. Czynności rzecznika dyscyplinarnego wykonuje w takim wypadku wyznaczony przez Krajową Radę Prokuratury prokurator – członek Krajowej Rady Prokuratury.

Po drugie (§ 2), rzecznik, który złożył wniosek o rozpoznanie sprawy w postępowaniu dyscyplinarnym, w toku tego postępowania (odpowiednika aktu oskarżenia w sprawie karnej), a także postępowania odwoławczego, związany będzie wskazaniami – jeżeli takowe na piśmie otrzyma – przełożonego dyscyplinarnego lub organu kolegialnego Prokuratury, który złożył żądanie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, co do okoliczności podlegających wyjaśnieniu. Wskazania takie mogą dotyczyć np. żądania orzeczenia określonej sankcji dyscyplinarnej czy zakresu zaskarżenia orzeczenia.

Zgodnie z § 3, jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscyplinarny uzyska informacje o innych deliktach dyscyplinarnych, informuje o tym właściwego przełożonego dyscyplinarnego danego prokuratora.

Przepis art. 230 § 1 wskazuje wymogi formalne postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, którymi są wskazanie:

- obwinionego prokuratora;
- deliktu dyscyplinarnego, ze wskazaniem opisu czynu, miejsca, czasu i sposobu jego popełnienia;

– kwalifikacji prawnej deliktu dyscyplinarnego będącego przedmiotem postępowania;
– uzasadnienia ze wskazaniem faktów i dowodów przyjętych za podstawę postanowienia.

Jak wcześniej wskazano, w projektowanym na nowo postępowaniu dyscyplinarnym rezygnuje się z formuły obowiązującej do tej pory i analogicznej do procesu karnego, tj. wydawania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Instytucja ta w postępowaniu dyscyplinarnym jest zbędna, bowiem w każdej sprawie z góry wiadomo, którego prokuratora albo asesora (w ramach projektu – młodszego prokuratora) procedura in concreto dotyczy. Jednocześnie prokurator ten wraz ze wszczęciem postępowania zyskuje gwarancje procesowe – wskazane enumeratywnie w art. 231 § 1 projektu – niemal identyczne jak podejrzany, mimo że wszczęcie postępowania ma dopiero służyć wyjaśnieniu jego roli w zdarzeniu i tego, czy dopuścił się deliktu dyscyplinarnego.

Zgodnie z § 2–3 postanowienie o wszczęciu doręcza się podmiotowi, który zażądał wszczęcia postępowania, właściwemu przełożonemu dyscyplinarnemu oraz obwinionemu prokuratorowi (temu ostatniemu wraz z pouczeniem o jego uprawnieniach). Paragraf 4 stanowi, że jeżeli w toku postępowania ujawnią się okoliczności wskazujące na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej innego prokuratora, a uzasadnione jest prowadzenie wspólnego postępowania (co umożliwia omówiony już art. 228 § 2 projektu), przepis § 3 stosuje się odpowiednio. W innym wypadku rzecznik dyscyplinarny powiadamia właściwego przełożonego dyscyplinarnego, przekazując mu niezbędne materiały.

Zgodnie z art. 231 § 1 do zasadniczych uprawnień obwinionego prokuratora należy możliwość:
– stawienia się i odmowy stawiennictwa na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego;
– składania wyjaśnień, odmowy złożenia wyjaśnień, odpowiedzi na pytania i odmowy odpowiedzi na pytania – rozszerza to treść § 2, według którego rzecznik dyscyplinarny nie może odmówić uwzględnienia wniosku o przesłuchanie obwinionego prokuratora lub odebrania od niego wyjaśnień pisemnych, chyba że wniosek w sposób oczywisty zmierza do nieuzasadnionego przedłużenia prowadzonego postępowania;
– złożenia pisemnych wyjaśnień odnoszących się do czynu będącego przedmiotem postępowania wyjaśniającego;
– składania wniosków o dokonanie czynności postępowania wyjaśniającego;
– udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego;
– zapoznania się z aktami postępowania wyjaśniającego.

Przepisy § 3–5 zawierają natomiast pewne normy ograniczające, związane z koniecznością zapewnienia sprawności postępowania wyjaśniającego w bardziej specyficznych przypadkach. Rzecznik dyscyplinarny, wydając w tym zakresie niezaskarżalne postanowienie:
– może odmówić dopuszczenia do udziału w czynności prokuratora, którego czynu dotyczy postępowanie wyjaśniające; w takiej sytuacji jednak, na żądanie obwinionego prokuratora, przebieg czynności podlega rejestracji w trybie art. 147 Kodeksu postępowania karnego;

– może odmówić prokuratorowi, którego czynu dotyczy postępowanie wyjaśniające, zapoznania się z aktami w toku postępowania wyjaśniającego (musi je jednak udostępnić na koniec postępowania);
– odmawia sprowadzenia pozbawionego wolności (głównie chodzi tu o tymczasowo aresztowanego) prokuratora, którego czynu dotyczy postępowanie wyjaśniające, jeżeli spowodowałoby to poważne trudności.

Stosownie do art. 232 projektu, jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego zasadna okaże się zmiana opisu czynu, którego dotyczy to postępowanie, lub jego kwalifikacji prawnej, rzecznik dyscyplinarny niezwłocznie informuje o tym prokuratora, którego dotyczy to postępowanie, oraz jego przełożonego dyscyplinarnego. Przepisy art. 230 § 1 i § 2 stosuje się wówczas odpowiednio. Norma ta reguluje sytuację paralelną do postanowienia o zmianie zarzutów z art. 314 k.p.k.

W art. 233 wskazuje się instrukcyjny termin trwania postępowania wyjaśniającego, tj. 3 miesiące. Jego przekroczenie nie rodzi żadnych negatywnych skutków samo z siebie. Jednakże wówczas rzecznik dyscyplinarny informuje o tym Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego, obwinionego, jego obrońcę i przełożonego dyscyplinarnego, wskazując przyczyny niedotrzymania terminu oraz przewidywany termin zakończenia postępowania, a także czynności, które zamierza wykonać. Gdyby i kolejny termin nie został dotrzymany, tryb ten wymaga powtórzenia.

Projekt nie przewiduje formalnego przedłużenia postępowania, jako formuły całkowicie zbędnej tak w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i karnym, gdzie niestety jest utrzymywana.

Przepis art. 234 projektu szeroko zakreśla prawo formalne do obrony – podobnie jak obecnie – zezwalając, by obwiniony ustanawiał swojego obrońcę lub obrońców (maksymalnie trzech) spośród prokuratorów, sędziów, adwokatów lub radców prawnych (z zastrzeżeniem art. 212 § 2, tj. z wyłączeniem prokuratorów będących sędziami prokuratorskich sądów dyscyplinarnych).

Przepis art. 235, bez istotnych zmian w stosunku do stanu obecnego, reguluje sposób zakończenia dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego poprzez umorzenie, a więc w razie uznania, iż rzecznik dyscyplinarny nie dostrzega podstaw do skierowania wniosku do Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów o rozpoznanie sprawy. Umorzenie następuje w formie postanowienia z uzasadnieniem, doręczanego przełożonemu dyscyplinarnemu i prokuratorowi, którego czynu dotyczyło postępowanie wyjaśniające, którym w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia służy zażalenie do Sądu Dyscyplinarnego, które z kolei powinno być rozpoznane w terminie 3 miesięcy od dnia jego otrzymania.

Natomiast art. 236 reguluje sytuację przeciwną, czyli skierowanie do sądu dyscyplinarnego I instancji wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, będącego odpowiednikiem aktu oskarżenia w procedurze karnej, jeżeli zdaniem rzecznika postępowanie wyjaśniające potwierdziło popełnienie deliktu dyscyplinarnego przez prokuratora objętego postępowaniem wyjaśniającym. W takim przypadku rzecznik dyscyplinarny doręcza obwinionemu odpis i niezwłocznie przekazuje do sądu potwierdzenie doręczenia mu wniosku. O skierowaniu wniosku rzecznik dyscyplinarny informuje przełożonego dyscyplinarnego, który żądał wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Obwiniony może w terminie 21 dni od doręczenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wnieść odpowiedź do Sądu Dyscyplinarnego, a także złożyć wnioski o przeprowadzenie określonych dowodów.

Sam wniosek dyscyplinarny winien obligatoryjnie zawierać:

- dane obwinionego prokuratora;
- dokładne określenie zarzucanego mu deliktu dyscyplinarnego i jego kwalifikację prawną;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- wykaz dowodów, których przeprowadzenia na rozprawie głównej domaga się rzecznik dyscyplinarny, wraz z określeniem okoliczności, które mają być udowodnione;
- wskazanie, jakiego rodzaju rozstrzygnięcia domaga się rzecznik, co nie wiąże go w dalszym postępowaniu.

Nowością – dającą in concreto szansę przyspieszenia zakończenia sprawy przed sądem – jest ten ostatni wymóg. Rzecznik będzie musiał wskazać, jakiej kary i ewentualnie jakich środków dyscyplinarnych domaga się w oparciu tylko o ustalenia postępowania wyjaśniającego. Skutkiem tego obwiniony, mając dość czasu do pierwszej rozprawy dyscyplinarnej na zastanowienie się i przeanalizowanie swojej sytuacji procesowej, będzie mógł wybrać, czy uznaje swoją winę i proponowane sankcje (ewentualnie zmodyfikowane w wyniku negocjacji z rzecznikiem). Jeżeli tak, po złożeniu odpowiedniego oświadczenia możliwe będzie skorzystanie bądź z instytucji ujętej w art. 387 k.p.k. (dobrowolne poddanie się karze na rozprawie), bądź w art. 388 k.p.k. (ograniczenie postępowania dowodowego). W innym wypadku proces sądowy potoczy się zwykłym torem, a rzecznik dyscyplinarny będzie mógł w mowie końcowej zawnioskować na nowo o konkretne rozstrzygnięcie, stosownie do swego uznania.

Oddział 2. Postępowanie sądowe

Przepis art. 237 projektu, dla podkreślenia, na wzór identycznego art. 8 k.p.k., ujmuje zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądów dyscyplinarnych pierwszej oraz drugiej instancji. Rozstrzygają one samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie są związane rozstrzygnięciem innego sądu lub organu. Wiążące dla tych sądów pozostają jednak prawomocne rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny (np. orzeczenie sądu rodzinnego o rozwodzie).

Zgodnie z art. 238 przewodniczący składu orzekającego powinien wyznaczyć i przeprowadzić rozprawę bez nieuzasadnionej zwłoki, oczywiście z uwzględnieniem złożoności sprawy i czasu niezbędnego do odpowiedniego przygotowania się sędziów, a zwłaszcza sędziego-sprawozdawcy do jej rozpoznania.

Przepis art. 239 wskazuje, że protokół rozprawy lub posiedzenia przed sądem dyscyplinarnym spisuje pracownik sekretariatu sądu dyscyplinarnego lub inna osoba upoważniona przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego. Jest to ugruntowanie zasady stosowanej w praktyce od kilku lat, która zastąpiła wcześniejszą regułę, że protokolantem na rozprawie był prokurator lub asesor prokuratorski.

Przepis art. 240 dotyczy informowania stron o terminie rozprawy dyscyplinarnej i zasadach stawiennictwa. Również te normy stawiają – podobnie jak już obecnie obowiązujące – na sprawność postępowania, wychodząc z racjonalnego założenia, że to do stron, a zwłaszcza obwinionego prokuratora, należy odpowiedni stopień dbałości – oczywiście w rozsądnych granicach – o swoje interesy procesowe i wiedzę na temat biegu sprawy.

Zgodnie z § 1 między doręczeniem stronom zawiadomienia a terminem rozprawy powinno upłynąć co najmniej 7 dni. W razie niezachowania tego terminu rozprawa, na

wniosek strony zgłoszony przed rozpoczęciem przewodu sądowego, ulega przerwaniu. Zawiadomienie strony może nastąpić przez pocztę elektroniczną na jej adres służbowy, a w przypadku obwinionego prokuratora – także na inny adres poczty elektronicznej lub poczty tradycyjnej, jeżeli zostanie przez niego wskazany; przepisu art. 132 § 4 Kodeksu postępowania karnego nie stosuje się. Przepis ten stanowi, że przepisów § 2 i 3 art. 132 oraz art. 133 § 3 nie stosuje się do doręczenia oskarżonemu zawiadomienia o pierwszym terminie rozprawy głównej, terminie posiedzenia, o którym mowa w art. 341 § 1, art. 343 § 5, art. 343a i art. 420 § 1, oraz doręczenia wyroku, o którym mowa w art. 500 § 1.

Oznacza to, że w postępowaniu dyscyplinarnym wystarczające będzie np. wysłanie zawiadomienia do stron o pierwszej rozprawie na adres elektronicznej poczty służbowej. Oczywiście nie będzie to mogło mieć zastosowania do sytuacji, gdy obwiniony prokurator z przyczyn obiektywnych nie ma dostępu do takiej poczty – w razie zawieszenia go w czynnościach służbowych, a tym bardziej gdyby pozostawał tymczasowo aresztowany czy przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

Zgodnie z § 2 i 3 obecność rzecznika dyscyplinarnego jako oskarżyciela na rozprawie jest obowiązkowa. Natomiast obecność obwinionego prokuratora lub jego obrońcy jest ich prawem. Jeżeli jednak z prawa tego którykolwiek z nich nie skorzysta i nie stawi się, nie wstrzymuje to rozpoznania sprawy. Zgodnie z § 5, w takiej sytuacji (z wyjątkiem, o którym mowa w § 4), obwiniony ani jego obrońca nie może w środku odwoławczym sformułować zarzutu obrazy prawa procesowego co do przeprowadzenia, nieprzeprowadzenia albo sposobu przeprowadzenia dowodu w toku rozprawy, w której obwiniony nie wziął udziału.

W § 4 przewidziano jedyny wyjątek, gdy rozprawy nie wolno przeprowadzić pod nieobecność osoby uprawnionej – mianowicie wówczas, gdy nie stawiła się ona, a zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynikło z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn. Ocena tej okoliczności będzie należeć do sądu, stosownie do posiadanych w danej chwili wiarygodnych informacji.

Art. 241 dotyczy jawności postępowań dyscyplinarnych, podtrzymując ją w § 1 jako zasadę. Sąd dyscyplinarny może jednak wyłączyć jawność postępowania dyscyplinarnego w całości lub w części, także (tzn. obok odpowiednio stosowanych przesłanek ujętych w art. 360 § 1 k.p.k.) ze względu na możliwość naruszenia ważnego interesu postępowania przygotowawczego pozostającego w związku ze sprawą dyscyplinarną. Chodzi tu głównie o sprawy, w których wobec obwinionego prokuratora toczy się także postępowanie karne.

Zgodnie z § 3, podobnie jak w postępowaniu karnym, w razie wyłączenia jawności postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ogłaszane jest jawnie, ale jego uzasadnienie przedstawia się jawnie tylko w możliwym zakresie.

Przepisy § 4–5 dotyczą zasady podawania orzeczeń sądów dyscyplinarnych do wiadomości publicznej. Ma to służyć przejrzystości funkcjonowania i budowaniu zaufania do korporacji prawniczej stanowiącej jeden z najważniejszych elementów aparatu działania państwa. Publikowane będą prawomocne orzeczenia kończące postępowanie:

- w sprawie dyscyplinarnej;
- w przedmiocie zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych;
- w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej lub na jego tymczasowe aresztowanie (uchylenie immunitetu prokuratorskiego).

Zamieszczeniu, zarządzeniem przewodniczącego właściwego sądu dyscyplinarnego, podlega sentencja orzeczenia z wyłączeniem imienia i nazwiska prokuratora, którego dotyczy orzeczenie, z wyjątkiem orzeczenia dyscyplinarnego:

- skazującego na karę pozbawienia stanowiska prokuratora;
- uniewinniającego (tylko na wniosek obwinionego prokuratora).

W tych dwóch sytuacjach podawane będą dane osobowe prokuratora wydalonego ze służby albo prokuratora uniewinnionego od zarzutu dyscyplinarnego.

W art. 242 uregulowano możliwość wydania dyscyplinarnego orzeczenia nakazowego. Obecnie także istnieje taka ścieżka, ale w praktyce – z uwagi na jej szczątkowe ujęcie – nie jest ona wykorzystywana.

Zgodnie z § 1 przewodniczący wyznaczonego składu orzekającego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów, uznając na podstawie materiału zebranego przez rzecznika dyscyplinarnego, że okoliczności przewinienia dyscyplinarnego i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, a wystarczające będzie wymierzenie jednej z kar określonych w art. 204 § 1 pkt 1–3 (a więc z wyłączeniem kary pozbawienia stanowiska prokuratora) albo odstąpienie od wymierzenia kary, będzie mógł wydać jednoosobowo orzeczenie dyscyplinarne nakazowe na posiedzeniu bez udziału stron. Jednocześnie w § 2 wyłączono możność orzeczenia w ten sposób środków dyscyplinarnych (pozbawienia pełnionej funkcji, zakazu zajmowania stanowiska kierowniczego lub przeniesienia na inne miejsce służbowe). Uzasadnienie sporządza się wówczas z urzędu.

Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego doręcza niezwłocznie odpis orzeczenia dyscyplinarnego nakazowego wraz z uzasadnieniem obwinionemu, rzecznikowi dyscyplinarnemu oraz Prokuratorowi Generalnemu – temu ostatniemu tylko w zakresie wymierzonej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia. W przypadku wniesienia do Sądu Dyscyplinarnego sprzeciwu przez obwinionego, rzecznika dyscyplinarnego lub Prokuratora Generalnego, w terminie zawitym 7 dni od doręczenia orzeczenia dyscyplinarnego nakazowego, orzeczenie traci moc, a sprawa podlega rozpoznaniu na zasadach ogólnych.

W art. 243 projektu uregulowano instytucję tzw. dobrowolnego poddania się karze na rozprawie dyscyplinarnej, zbliżoną istotą do art. 387 k.p.k. Obwiniony, do chwili rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie (tj. do momentu przedstawienia, odczytania wniosku oskarżycielskiego przez rzecznika dyscyplinarnego), może złożyć wniosek o wydanie orzeczenia dyscyplinarnego skazującego i wymierzenie mu określonej kary dyscyplinarnej, a także środków dyscyplinarnych, bez przeprowadzania postępowania dowodowego. Sąd może uwzględnić taki wniosek, gdy okoliczności popełnienia deliktu dyscyplinarnego nie budzą wątpliwości, a dobro służby się temu nie sprzeciwia. Co istotne, uwzględnieniu wniosku nie stoi na przeszkodzie sprzeciw rzecznika dyscyplinarnego (odmiennie niż w przypadku sprzeciwu prokuratora w postępowaniu karnym). Sąd może także uzależnić uwzględnienie wniosku obwinionego od dokonania w nim wskazanej przez siebie zmiany. Po wydaniu orzeczenia w takim trybie obwiniony nie będzie mógł podstawą odwołania uczynić zarzutów, o których mowa w art. 438 pkt 3–4 k.p.k., tj. dotyczących błędnych ustaleń faktycznych lub rażącej niewspółmierności wymierzonych sankcji dyscyplinarnych.

Zgodnie z art. 244 projektu, jeżeli rzecznik dyscyplinarny umorzy postępowanie wyjaśniające, a decyzja ta zostanie zaskarżona i Sąd Dyscyplinarny uzna ją za oczywiście niesłuszną oraz uchyli to rozstrzygnięcie, to w sentencji (a nie jedynie w uzasadnieniu) orzeczenia zamieści stwierdzenie o takiej ocenie. Rozwiązanie to, zbliżone do obecnie

obowiązującego (ale, wedle projektu, nieobejmujące już oczywiście bezpodstawnego złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej), ma na celu z jednej strony mobilizowanie rzeczników do pracy na odpowiednim poziomie rzetelności i zgodności z prawem, a z drugiej – ułatwienie oceny ich pracy przez Prokuratora Generalnego.

Przepis art. 245 projektu stanowi odpowiednik obecnego art. 158 ustawy – Prawo o prokuraturze, wskazując, że jeżeli w toku rozprawy ujawni się inne przewinienie dyscyplinarne, oprócz objętego wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, sąd może wydać co do tego przewinienia orzeczenie tylko za zgodą rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego. W razie braku zgody sąd dyscyplinarny przekazuje materiały w tym zakresie przełożonemu dyscyplinarnemu prokuratora.

W art. 246 projektu określono zasady sporządzania uzasadnień sądowych orzeczeń dyscyplinarnych. Dokonuje się tego na piśmie, na wniosek złożony w terminie 7 dni od ogłoszenia orzeczenia przez Prokuratora Generalnego, rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcę, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku. W sprawie zawiłej lub z innej ważnej przyczyny, w razie niemożności sporządzenia uzasadnienia w terminie, przewodniczący sądu dyscyplinarnego może przedłużyć ten termin na czas oznaczony. Uzasadnienie orzeczenia podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego. Podpis – co jest nowością zapobiegającą konieczności stawiania się członków składu orzekającego w Warszawie tylko w celu sygnowania dokumentu – może zostać złożony za pomocą podpisu elektronicznego. Orzeczenie wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu wnioskodawcy oraz każdorazowo Prokuratorowi Generalnemu, nawet jeśli ten ostatni nie złożył wniosku o uzasadnienie.

Przepisy art. 247–248 regulują zasady zaskarżania orzeczeń Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów. Od orzeczenia tego pierwszego odwołanie przysługiwać będzie Prokuratorowi Generalnemu, obwinionemu i jego obrońcy oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu, z tym że – z wyjątkiem Prokuratora Generalnego – będzie to wymagać najpierw złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, albowiem dopiero z momentem doręczenia takiego pisma zacznie biec dla uprawnionego 30-dniowy (a nie 14-dniowy, jak w przypadku apelacji w postępowaniu karnym) termin do wniesienia środka zaskarżenia. Jeżeli strona wniosku o uzasadnienie nie złoży, utraci prawo do zaskarżenia orzeczenia.

W art. 248, na wzór art. 455a k.p.k., expressis verbis wykluczono możliwość zaskarżenia samego uzasadnienia orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Odwołanie powinno być rozpoznane w terminie 3 miesięcy od dnia jego wniesienia do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, choć jest to termin instrukcyjny, a nie zawity.

Projekt nie reguluje odrębnie postępowania rozpoznawczego przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym, bowiem stosowana tu będzie ta sama procedura co w Sądzie Dyscyplinarnym, z odpowiednim stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących także postępowania odwoławczego. Jedynie w art. 249 doregulowano, że strony (także ta, która orzeczenia nie zaskarżyła) mają prawo wziąć udział w rozprawie przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym. Przepisy art. 240 (dotyczące zawiadamiania o terminie rozprawy i obecności stron) stosuje się wówczas odpowiednio (tj. reguły z § 1, § 2 i § 4; nie będą miały zastosowania reguły z § 3 i § 5).

De lege lata kasacja od orzeczenia sądu dyscyplinarnego II instancji nie przysługuje – głównie dlatego, że sądem tym jest już Sąd Najwyższy. Nowy model w związku z tym przywraca instytucję kasacji do Sądu Najwyższego, ujmując jej reguły w art. 250–251.

Kasacja przysługiwać będzie stronom i Prokuratorowi Generalnemu od orzeczenia dyscyplinarnego Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów (czyli od odpowiednika wyroku odwoławczego sądu okręgowego lub sądu apelacyjnego w procesie karnym). Termin do wniesienia kasacji wyniesie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia dyscyplinarnego z uzasadnieniem. Prawo do wniesienia kasacji będzie zatem, co do zasady, warunkowane uprzednim złożeniem wniosku o uzasadnienie wyroku odwoławczego (z wyjątkiem Prokuratora Generalnego, któremu orzeczenie zostanie doręczone z urzędu). Kasację będzie mógł podpisać Prokurator Generalny (lub w jego imieniu upoważniony przez niego prokurator w Prokuraturze Generalnej), obwiniony prokurator, rzecznik dyscyplinarny lub – na korzyść obwinionego – prokurator lub sędzia pełniący funkcję obrońcy obwinionego. Oczywiście na zasadach ogólnych, związanych z odpowiednim stosowaniem k.p.k., kasację będzie mógł także podpisać obrońca będący adwokatem lub radcą prawnym.

Kasację wnosi się za pośrednictwem Wyższego Sądu Dyscyplinarnego. Od kasacji nie uiszcza się opłaty sądowej.

Projekt wyłącza w postępowaniu dyscyplinarnym expressis verbis uprawnienie Prokuratora Generalnego ujęte w art. 521 § 1 k.p.k., zgodnie z którym podmiot ten może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie.

Zaskarżone przyjętą do rozpoznania kasacją orzeczenie dyscyplinarne, mimo że już prawomocne, nie będzie podlegać wykonaniu do czasu jej rozpoznania w zakresie:

- orzeczenia kary, o której mowa w art. 204 § 1 pkt 4 (pozbawienie stanowiska prokuratora);
- orzeczenia środka dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 204 § 5 (przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe do jednostki równorzędnej w tym samym okręgu na okres od roku do 5 lat).

Rozwiązanie to podyktowane jest drastycznymi skutkami (zwłaszcza wydaleniem z zawodu) dla sytuacji życiowej prokuratora, na wypadek gdyby kasacja została uwzględniona.

Zgodnie z art. 251 Sąd Najwyższy rozpozna kasację na rozprawie w składzie trzech sędziów.

Przepis art. 252 podtrzymuje utrwaloną zasadę, że koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi w całości Skarb Państwa.

Oddział 3. Postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu dyscyplinarnego

W Oddziale 3 usystematyzowano przepisy regulujące, jak sama nazwa wskazuje, postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu dyscyplinarnego, które nie odbiegają jednak w istotny sposób od reguł obecnie obowiązujących.

Zgodnie z art. 253 projektu, po uprawomocnieniu się orzeczenia – jeżeli podlega ono wykonaniu – przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów przesyła niezwłocznie jego odpis wraz z uzasadnieniem Prokuratorowi Generalnemu lub właściwemu prokuratorowi okręgowemu w celu wykonania. Odpis prawomocnego orzeczenia skazującego na karę dyscyplinarną oraz orzeczenia, w którym odstąpiono od wymierzenia kary, dołącza się do akt osobowych prokuratora. Do akt osobowych dołącza się również, na wniosek prokuratora, orzeczenia dyscyplinarne uniewinniające go od deliktów dyscyplinarnych oraz postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przeciwko niemu.

W art. 254 projektu określono zasady zatarcia skazania dyscyplinarnego. Polega ono na usunięciu odpisu orzeczenia z akt osobowych prokuratora, jeżeli w danym okresie nie wydano przeciwko niemu innego orzeczenia skazującego albo odstępującego od wymierzenia kary (możliwe jest tylko jednoczesne zatarcie wszystkich skazań). Usunięcie zarządza Prokurator Generalny lub właściwy prokurator okręgowy, z urzędu lub na wniosek ukaranego prokuratora. Projekt przewiduje trzy okresy zatarcia:

- 1 rok – dla kary upomnienia, orzeczonej wobec prokuratorów w czynnej służbie, jak i prokuratorów w stanie spoczynku;
- 3 lata – dla kar nagany i czasowego obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, orzekanych wobec prokuratorów w czynnej służbie, lub kar finansowych (kara pieniężna, czasowe obniżenie uposażenia) orzekanych wobec prokuratorów w stanie spoczynku;
- 5 lat – dla kary pozbawienia stanowiska prokuratora, przy czym w tym ostatnim wypadku usunięciu podlega samo orzeczenie, natomiast w aktach pozostaje informacja o jego wydaniu, uniemożliwiając (zgodnie z art. 204 § 7 pkt 3) ponowne powołanie ukaranego do pełnienia urzędu na stanowisku prokuratorskim.

Zgodnie z art. 254 § 3 zatarcie skazania nie wpływa na skutki, o których mowa w art. 204 § 7 pkt 1 i 2 oraz § 9, tj. na wydłużenie okresów niezbędnych do uzyskania wyższej stawki awansowej.

W art. 255 doregulowano instytucję wznowienia postępowania dyscyplinarnego, obecnie ujętą w art. 164–165 ustawie – Prawo o prokuraturze. Pozostawiono regułę, że uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie są Prokurator Generalny, rzecznik dyscyplinarny oraz skazany prokurator. W razie śmierci skazanego prokuratora wniosek o wznowienie postępowania (oczywiście tylko na jego korzyść) mogą złożyć jego małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo, przysposabiający lub przysposobiony oraz rzecznik dyscyplinarny lub Prokurator Generalny. W razie ubezwłasnowolnienia prokuratora wniosek na jego korzyść może złożyć także ustanowiony opiekun lub kurator. Adresatem wniosku jest sąd, który wydał orzeczenie kończące postępowanie. W zależności od sytuacji może to być zatem sąd I instancji, sąd II instancji albo Sąd Najwyższy. Sąd może wniosek uwzględnić, oddalić albo pozostawić bez rozpoznania. Na pierwszą z tych decyzji nie będzie przysługiwać nikomu zażalenie, a sprawa będzie musiała zostać rozpoznana na nowo. Dwie pozostałe decyzje (negatywne) będą podlegać zaskarżeniu tylko wówczas, gdy co do wniosku rozstrzygnął sąd pierwszej instancji (Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów, dawniej Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym). Niezaskarżalne będą natomiast rozstrzygnięcia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów oraz Sądu Najwyższego.

Projekt zawęża podstawy faktyczne wznowienia na niekorzyść wyłącznie do sytuacji, gdy umorzenie postępowania lub wydanie orzeczenia nastąpiło wskutek przestępstwa. Zrezygnowano natomiast z istniejącej dziś drugiej przesłanki, tj. sytuacji, w której w ciągu 5 lat od umorzenia lub od wydania orzeczenia wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej. Uznano, że natura odpowiedzialności dyscyplinarnej, choć doniosła, nie uzasadnia utrzymywania takiej przesłanki wznowienia.

Zawężono także przesłanki wznowienia na korzyść skazanego prokuratora. Pozostawiono bez zmian zasadę, że może ono nastąpić, także po jego śmierci, jeżeli wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogłyby uzasadniać uniewinnienie

prokuratora. Ograniczono natomiast możliwość wznowienia z powodu potencjalnie niesłusznego – w świetle tych nowych okoliczności lub dowodów – wymierzenia surowej kary; projekt przyjmuje, że może to nastąpić tylko wówczas, gdy orzeczeniem dyscyplinarnym orzeczono karę pozbawienia stanowiska prokuratora. De lege lata dotyczy to natomiast wszystkich rodzajów kar dyscyplinarnych.

Rozdział 5. Zawieszenie prokuratora w czynnościach służbowych i obniżenie wynagrodzenia

Przepisy projektu dotyczące zawieszenia prokuratora w czynnościach służbowych i obniżenia wynagrodzenia przynoszą szczególnie obszerne zmiany, co uzasadnione jest istotnymi i utrzymującymi się od lat niedoskonałościami obecnej regulacji, wpływającymi zarówno na gwarancje prokuratora, jak i na sprawność postępowań.

W art. 256 § 1 projektu określa się, że prokurator może być w każdym czasie zawieszony w czynnościach służbowych na okres do 6 miesięcy w razie wystąpienia choćby jednej z trzech alternatywnych przesłanek:

- jeżeli z uwagi na charakter zachowania mogącego nosić znamiona przewinienia dyscyplinarnego konieczne jest natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania obowiązków;
- w przypadku choćby nieprawomocnego zezwolenia na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej (uchylenia immunitetu prokuratorskiego);
- gdy został złożony do właściwego sądu wniosek o ubezwłasnowolnienie prokuratora.

Prawo zawieszenia przysługuje przełożonemu dyscyplinarnemu. W postanowieniu określa się czas trwania zawieszenia oraz wysokość obniżenia wynagrodzenia, stosownie do art. 259 § 1 i 2. Inaczej niż obecnie, obniżenie wynagrodzenia na czas zawieszenia będzie obligatoryjne, choć jego wysokość podlegać będzie miarkowaniu.

Zawieszenie oznaczać będzie niemożność realizacji jakichkolwiek czynności urzędowych wynikających z zajmowania stanowiska prokuratora. Zrezygnowano natomiast z obecnego zastrzeżenia, że zawieszenie w czynnościach nie zwalnia prokuratora z obowiązku pozostawania w dyspozycji przełożonego i wykonywania obowiązków ściśle określonych w zarządzeniu o zawieszeniu w czynnościach, które nie mogą jednak obejmować wykonywania czynności zastrzeżonych przez ustawę dla prokuratora. Przepis ten jest w praktyce martwy, albowiem nie sposób ustalić, jakie inne obowiązki, niż ustawowe, miałby zawieszony prokurator wykonywać.

Decyzja przełożonego dyscyplinarnego będzie, rzecz jasna, podlegać zaskarżeniu poprzez złożenie przez zawieszonego prokuratora zażalenia do Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów, które powinno zostać rozpoznane w terminie (instrukcyjnym) 30 dni. Orzeczenie tego sądu będzie miało charakter ostateczny, przy czym sąd – utrzymując zawieszenie w mocy – może zmienić wysokość obniżenia wynagrodzenia, tj. obniżyć je lub podwyższyć w ustawowych granicach.

Projekt podtrzymuje dzisiejszą regułę, że do czasu skierowania wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do Sądu Dyscyplinarnego zawieszenie prokuratora w czynnościach służbowych i obniżenie wynagrodzenia może być w każdym czasie uchylone przez przełożonego dyscyplinarnego.

Przepis art. 257 reguluje, w sposób podobny do obecnego, kwestię przedłużania zawieszenia w czynnościach. Może to nastąpić wyłącznie decyzją Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów, na wniosek Prokuratora Generalnego, przełożonego dyscyplinarnego lub

rzecznika dyscyplinarnego, na dalszy, niezbędny okres, jednakże każdorazowo nie dłuższy niż 6 miesięcy. Po skierowaniu wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego, decyzje w przedmiocie przedłużenia zawieszenia prokuratora w czynnościach podejmuje z urzędu sąd dyscyplinarny, podobnie każdorazowo na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Sąd dyscyplinarny może także wówczas w każdym czasie z urzędu uchylić zawieszenie prokuratora w czynnościach.

Decyzje w powyższym zakresie będą zaskarżalne do sądu II instancji zażaleniem rzecznika dyscyplinarnego lub zainteresowanego prokuratora, przy czym jeżeli o dalszym przedłużeniu zadecydował Wyższy Sąd Dyscyplinarny, służyć będzie tzw. zażalenie poziome, tj. do równorzędnego składu tego sądu.

Zażalenie powinno zostać rozpoznane w ciągu 30 dni od jego wniesienia, przy czym jest to również termin instrukcyjny.

Art. 258 projektu stanowi zupełną nowość, będącą odpowiedzią na utrzymującą się od lat patologię w postaci długotrwałych zawieszeń prokuratorów, trwających nawet kilkanaście lat, w którym to czasie nie świadczą oni żadnej pracy, pobierają (choćby obniżoną) pensję, a jednocześnie ich sytuacja prawna pozostaje nierozstrzygnięta.

Po pierwsze, w § 1 projekt stanowi, że zawieszenie ustaje ex lege w dwóch przypadkach:

- prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego (bez względu na sposób jego zakończenia);
- uniewinnienia, choćby nieprawomocnego, prokuratora w postępowaniu dyscyplinarnym.

W obu tych sytuacjach ustaje jakakolwiek racjonalność dalszego utrzymywania stanu zawieszenia.

W kolejnym paragrafie zakreślono terminy zawite dla trwania zawieszenia prokuratora, bez względu na to, czy postępowanie dyscyplinarne wobec niego się zakończyło (z wyjątkami przewidzianymi w § 3). Wprowadzenie tych terminów jest jednym z kluczowych elementów mobilizacji rzeczników dyscyplinarnych i sądów dyscyplinarnych (a także prokuratorów i sądów powszechnych w przypadku równoległego postępowania karnego) do sprawnego rozpoznawania spraw w takich sytuacjach. Okresy maksymalnego zawieszenia wynosić mają:

- 18 miesięcy – do chwili wydania orzeczenia dyscyplinarnego przez Sąd Dyscyplinarny;
- 24 miesiące – do chwili wydania orzeczenia dyscyplinarnego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny.

Powyższe okresy nie sumują się. Im więcej czasu zawieszenia zostanie wykorzystane w postępowaniu wyjaśniającym i sądowym pierwszoinstancyjnym (maksymalnie 1,5 roku), tym mniej czasu prokurator będzie mógł pozostawać zawieszony na czas trwania postępowania odwoławczego.

W ostatnim paragrafie przewidziano trzy konieczne odstępstwa, gdy zawieszenie prokuratora będzie mogło trwać de facto dłużej, albowiem okresów tych nie wlicza się do czasu trwania zawieszenia. Będą to sytuacje, gdy:

- prokurator jest niezdolny do udziału w czynnościach postępowania dyscyplinarnego z uwagi na stan zdrowia potwierdzony opinią biegłych;
- wobec prokuratora zastosowano tymczasowe aresztowanie w związku z toczącym się przeciwko niemu postępowaniem karnym;

– trwa oczekiwanie na opinię biegłego w zakresie bezpośrednio związanym z rozstrzygnięciem o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej prokuratora w sprawie, w związku z którą nastąpiło jego zawieszenie w czynnościach.

Poprzez art. 259 znacznie zmieniono zasady związane z obniżaniem wynagrodzenia prokuratora w okresie jego zawieszenia w czynnościach służbowych. Jak już wspomniano, będzie to miało charakter automatyczny, a nie – jak obecnie – fakultatywny. Uzasadnieniem dla tego automatyzmu jest fakt, że w czasie zawieszenia prokurator nie świadczy żadnej pracy. Wysokość obniżenia wyjściowo określi przełożony dyscyplinarny w postanowieniu o zawieszeniu, a nie sąd dyscyplinarny, jak obecnie. Ta płaszczyzna zawieszenia będzie mogła zostać skontrolowana przez Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów w trybie odwoławczym z art. 256 § 4 projektu.

Zakres obniżenia będzie się mieścił między 20% a 50%, a jego przedmiotem będzie wynagrodzenie zasadnicze powiększone o dodatek za długoletnią pracę. Funkcję gwarancyjną dla zawieszonego prokuratora pełnić będzie zasada, że obniżenie wynagrodzenia następuje od miesiąca następującego po miesiącu, w którym postanowienie o zawieszeniu uprawomocniło się.

W okresie zawieszenia prokuratorowi nie będą przysługiwać żadne dodatki funkcyjne, jeżeli takowe otrzymywał do momentu zawieszenia.

W § 2 jasno określono, że przełożony dyscyplinarny lub sąd dyscyplinarny, ustalając wysokość obniżenia, musi kierować się konkretnymi kryteriami, a nie – jak ma to miejsce od wielu lat – zupełną arbitralnością. Będą to zatem:

– stopień uprawdopodobnienia popełnienia przez prokuratora deliktu dyscyplinarnego lub przestępstwa;
– przebieg dotychczasowej służby prokuratorskiej;
– podnoszone przez prokuratora okoliczności dotyczące jego sytuacji osobistej, które w uzasadnionym przypadku mogą również zostać odpowiednio uwzględnione.

Zgodnie z § 3, w razie przedłużenia okresu zawieszenia, sąd dyscyplinarny orzeka o utrzymaniu dotychczasowej wysokości obniżenia wynagrodzenia albo o jego zmniejszeniu lub zwiększeniu, na tych samych zasadach co przy pierwotnej decyzji o zawieszeniu.

Kolejny paragraf zawiera regułę podobną do obecnej, stanowiąc, że jeżeli postępowanie dyscyplinarne lub postępowanie karne w sprawie, w związku z którą nastąpiło zawieszenie prokuratora w czynnościach i obniżenie wynagrodzenia, zostało umorzone albo zakończyło się uniewinnieniem, prokuratorowi wypłaca się zatrzymaną część wynagrodzenia, w tym – co stanowi novum – ewentualne dodatki funkcyjne, których został pozbawiony, wraz z ustawowymi odsetkami.

W ostatnim przepisie, w § 5, ujęto oczywistą zasadę, że obniżenie wynagrodzenia ustaje z mocy prawa w razie ustania zawieszenia w czynnościach.

W art. 260, ostatnim w rozdziale, ujęto uregulowanie szczególne dotyczące zawieszenia w czynnościach służbowych urzędującego Prokuratora Generalnego – sytuacji, choć mało prawdopodobnej, niemożliwej jednak do całkowitego wykluczenia. Znajdzie ono zastosowanie w przypadku wyrażenia przez Sejm zgody na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej. Wówczas Sejm, działając na wniosek Krajowej Rady Prokuratury lub Rzecznika Dyscyplinarnego wyznaczonego przez Krajową Radę Prokuratury, może podjąć decyzję o zawieszeniu Prokuratora Generalnego w czynnościach do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego przeciwko

niemu. Decyzja ta nie podlega zaskarżeniu. Zawieszenie w czynnościach może zostać uchylone w tym samym trybie.

W okresie zawieszenia wynagrodzenie Prokuratora Generalnego podlega automatycznemu obniżeniu o 50%, co podyktowane jest z jednej strony wysokim uposażeniem na tym stanowisku, a z drugiej faktem, że zawieszenie wiąże się z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, a nie jedynie deliktu dyscyplinarnego.

Rozdział 6. Immunitet prokuratorski

Art. 261 stanowi regulację specjalną, poświęconą ewentualnemu zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej urzędującego Prokuratora Generalnego. Zgody takiej będzie mógł udzielić wyłącznie Sejm, wyrażając ją bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Koreluje z tym reguła § 3, stanowiąc, że w przypadku zaistnienia dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez Prokuratora Generalnego przełożony prokuratora prowadzącego śledztwo niezwłocznie zawiadamia o tym Przewodniczącego Krajowej Rady Prokuratury, który niezwłocznie powiadamia Marszałka Sejmu.

Zgodnie z § 2 Prokurator Generalny nie będzie mógł być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

W pozostałym zakresie do postępowania w stosunku do Prokuratora Generalnego zastosowanie będą miały w większości te same reguły co do innych prokuratorów.

Przepisy art. 262 § 1–3 zawierają reguły podobne, choć nie identyczne, jak obecnie, co do immunitetu pozostałych prokuratorów. Prokurator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany bez zgody sądu dyscyplinarnego, a bez takiej zgody nie może być również zatrzymany (obecnie wystarczająca w tym ostatnim wypadku jest zgoda przełożonego dyscyplinarnego). Zgoda, podobnie jak obecnie, nie będzie wymagana w przypadku zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa.

O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przełożonego dyscyplinarnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. W razie zatrzymania prokuratora Prokuratury Europejskiej niezwłocznie zawiadamia się Prokuratora Krajowego oraz Europejskiego Prokuratora Generalnego, którzy również mogą nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Nadto, zgodnie z art. 264 projektu, do czasu rozpoznania wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub wniosku o tymczasowe aresztowanie prokuratora, również Sąd Dyscyplinarny może polecić niezwłoczne zwolnienie zatrzymanego prokuratora.

W § 4 ujęto nowość – wobec istniejących w praktyce śledczej wątpliwości – to jest zasady realizacji przeszukania osoby prokuratora, jego miejsca pobytu lub środka transportu przez niego użytkowanego. W takiej sytuacji obecny musi być jego prokurator przełożony lub inny prokurator, z wyjątkiem sytuacji, gdy zachodzi obawa, że zaniechanie niezwłocznego przeszukania może spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby przeszukiwanej lub innej osoby. Reguły te dotyczą oczywiście sfery prywatnej prokuratora, a nie miejsca jego urzędowania czy samochodu służbowego, które podlegają przeszukaniu według reguł ogólnych k.p.k. Pamiętać jednak należy, że stosownie do art. 265 § 2 do czasu wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej

prokuratora można wobec niego podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki (a nie wszelkie czynności), zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego, a w przypadku prowadzenia tych czynności wobec szefa jednostki Prokuratury – zawiadamiając Prokuratora Generalnego.

Z kolei jeżeli zajdzie konieczność zabezpieczenia prywatnego lub służbowego urządzenia informatycznego lub telekomunikacyjnego użytkowanego przez prokuratora, wówczas w świetle § 5 organ prowadzący czynność dokona jego fizycznego zatrzymania i przekaże je niezwłocznie sądowi lub prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie karne. Przeszukanie lub oględziny takiego urządzenia przeprowadza wyłącznie sąd, prokurator lub powołany przez nich biegły.

W § 6, dla usunięcia jakichkolwiek wątpliwości, uwzględniając głos zgłoszony Komisji przez jednego z prokuratorów szczebla rejonowego podczas konferencji poświęconej przygotowywanemu projektowi, zapisano jednoznacznie, że w razie podejrzenia popełnienia przez prokuratora przestępstwa lub wykroczenia po spożyciu alkoholu lub pod wpływem środka odurzającego, substancji psychotropowej albo nowej substancji psychoaktywnej lub środka zastępczego, stosuje się tryb postępowania przewidziany w art. 47 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wraz z towarzyszącym mu rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. poz. 2472). Przepis ten stanowi, że jeżeli zachodzi podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione po spożyciu alkoholu, osoba podejrzana może być poddana badaniu koniecznemu do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, w szczególności zabiegowi pobrania krwi; zabiegu pobrania krwi dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W efekcie prokurator, który odmówi poddania się badaniu, będzie mógł zostać do tego przymuszony, a ochrona immunitetowa jego nietykalności osobistej zostaje zniesiona do czasu zrealizowania pobrania krwi.

W § 7 ustalono, że przepisy dotyczące immunitetu prokuratorskiego stosuje się także do prokuratorów w stanie spoczynku.

Art. 265 § 1 zawiera normę materialną dotyczącą uchylania immunitetu, taką samą jak de lege lata, wedle której Sąd Dyscyplinarny wyraża zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokuratora, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa.

Przepisy art. 263 oraz art. 266–270 starają się precyzyjniej niż obecnie, możliwie bez wątpliwości, uregulować tryb postępowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu lub o tymczasowe aresztowanie prokuratora, po części ponawiając aktualne reguły, po części tworząc nowe. Ujmując poszczególne elementy trybu we właściwym porządku:

- stronami postępowania o uchylenie immunitetu są wnioskodawca oraz prokurator, którego dotyczy wniosek (art. 263 § 1); obecnie ustawa nie reguluje tej kwestii, co budzi problemy związane np. z uprawnieniem do zaskarżenia;
- wniosek o uchylenie immunitetu prokuratora lub Prokuratora Generalnego podpisuje prokurator; jeżeli wniosek nie pochodzi od prokuratora, podpisuje go pełnomocnik będący adwokatem albo radcą prawnym (art. 266 § 1);
- wniosek o uchylenie immunitetu prokuratora oraz wniosek o zezwolenie na jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie mogą zostać złożone łącznie (art. 263 § 2), jednak nie muszą, bowiem przesłanki do tego ostatniego mogą wystąpić później, już po uchyleniu immunitetu;

- jeżeli wniosek o uchylenie immunitetu lub wniosek o zezwolenie na tymczasowe aresztowanie prokuratora nie odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w k.p.k., Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego odmawia, w drodze zarządzenia, jego przyjęcia, na co przysługuje zażalenie do Sądu Dyscyplinarnego w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia (art. 266 § 2);
- Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego doręcza wniosek prokuratorowi, którego on dotyczy, pouczając o możliwości złożenia pisemnego oświadczenia odnoszącego się do wniosku w terminie 7 dni od jego doręczenia lub osobistego stawiennictwa na posiedzeniu w celu złożenia wyjaśnień; stawiennictwo stron nie jest obowiązkowe (art. 266 § 6);
- prokurator, którego dotyczy postępowanie, ma prawo wglądu do dokumentów załączonych do wniosku; jeżeli prokurator kierujący wniosek do Sądu Dyscyplinarnego zastrzeże, że dokumenty te lub ich część nie mogą być udostępnione z uwagi na dobro postępowania przygotowawczego, w przedmiocie zastrzeżenia rozstrzyga Sąd Dyscyplinarny, którego postanowienie w tym zakresie jest ostateczne; w przypadku wniosku o zgodę na tymczasowe aresztowanie prokuratora stosuje się art. 249a k.p.k. (art. 266 § 7 projektu);
- Sąd Dyscyplinarny rozpoznaje wniosek na posiedzeniu z wyłączeniem jawności, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania (art. 266 § 3); jeżeli jednak wniosek o uchylenie immunitetu i wyrażenie zgody na tymczasowe aresztowanie dotyczy prokuratora pozostającego zatrzymanym, Sąd Dyscyplinarny rozstrzyga w przedmiocie wniosku w terminie umożliwiającym złożenie wniosku o tymczasowe aresztowanie do sądu powszechnego, o którym mowa w art. 248 § 1 k.p.k. (art. 270 § 1), a zatem maksymalnie w ciągu 48 godzin od zatrzymania, w praktyce nawet krócej, tak aby sporządzenie i złożenie takiego wniosku było możliwe dla prokuratora-wnioskodawcy; jeżeli natomiast wniosek o uchylenie immunitetu dotyczy prokuratora ujętego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, Sąd Dyscyplinarny rozstrzyga w przedmiocie wniosku niezwłocznie po jego złożeniu (art. 270 § 2); w celu zapewnienia sprawnego procedowania Sądu Dyscyplinarnego w tych dwóch ostatnich przypadkach Przewodniczący Sądu Dyscyplinarnego Prokuratorów ustala plan dyżurów sędziów Sądu na potrzeby rozstrzygania w takich sprawach (art. 270 § 3);
- Sąd Dyscyplinarny orzeka na podstawie wniosku i dowodów załączonych przez wnioskodawcę, choć może dopuścić dodatkowe dowody pod warunkiem, że nie spowoduje to przerwy w posiedzeniu (art. 266 § 4) – innymi słowy, strona zainteresowana przedłożeniem dodatkowych dowodów na poparcie swego stanowiska musi to uczynić na bieżącym posiedzeniu;
- zgodnie z art. 267 projektu Sąd Dyscyplinarny może jednak poprzestać na oświadczeniu prokuratora, że wnosi on o uchylenie wobec niego immunitetu, co nie wyłącza prawa tego prokuratora do zaskarżenia postanowienia (np. w związku z powzięciem wiedzy o okolicznościach, o których dowiedział się po złożeniu oświadczenia, a które wykluczyłyby jego złożenie);
- postanowienie w przedmiocie uchylenia immunitetu prokuratora oraz postanowienie w przedmiocie zezwolenia na jego zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie zawiera rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem, z zastrzeżeniem art. 98 § 2 k.p.k. (art. 263 § 3), tj. w sprawie zawiłej lub z innych ważnych przyczyn można odroczyć sporządzenie uzasadnienia na czas do 7 dni;

- postanowienie w przedmiocie (zezwalające lub odmowne) uchylenia immunitetu prokuratora lub Prokuratora Generalnego oraz postanowienie w przedmiocie zezwolenia na jego tymczasowe aresztowanie doręcza się niezwłocznie wnioskodawcy oraz prokuratorowi, którego dotyczy wniosek; w sprawach dotyczących prokuratora Prokuratury Europejskiej doręcza się je również Europejskiemu Prokuratorowi Generalnemu (art. 266 § 8);
- jeżeli wniosek nie zostanie uwzględniony, niedopuszczalne jest ponowienie wniosku opartego na tych samych faktach i dowodach co wniosek nieuwzględniony (art. 266 § 5);
- na postanowienia w przedmiocie uchylenia immunitetu lub zgody na tymczasowe aresztowanie stronom, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje zażalenie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, które składa się za pośrednictwem Sądu Dyscyplinarnego, a jego przewodniczący przesyła jego odpis stronie przeciwnej postępowania, której przysługuje prawo do złożenia pisemnej odpowiedzi w terminie 7 dni (art. 268);
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny orzeka na posiedzeniu; niestawiennictwo stron nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy, chyba że sąd postanowi inaczej (art. 269).

W art. 271 utrzymano utrwaloną zasadę, że postępowanie przygotowawcze przeciwko prokuratorowi (a więc najpóźniej od wejścia śledztwa w fazę in personam) prowadzi prokurator, poszerzając jednak zakres regulacji w stosunku do obecnego art. 136 ustawy – Prawo o prokuraturze. Dodano bowiem, dla usunięcia wątpliwości, że możliwe jest stosowanie normy art. 311 § 2 k.p.k., zgodnie z którą prokurator może powierzyć Policji dokonanie poszczególnych czynności śledztwa (z wyjątkiem zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji prokuratora). Doprecyzowano również, że wyłącznie prokurator może przeprowadzić w odniesieniu do innego prokuratora czynności, o których mowa w art. 308 § 2 k.p.k., to jest – w wypadkach niecierpiących zwłoki, w szczególności wtedy, gdy mogłoby to spowodować zatarcie śladów lub dowodów przestępstwa – przesłuchać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa (w tym wypadku właśnie prokuratora) w charakterze podejrzanego jeszcze przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, jeżeli zachodzą warunki do sporządzenia takiego postanowienia (przesłuchanie rozpoczyna się wówczas od podania informacji o treści zarzutu).

Wreszcie w ostatnim art. 272, choć w sposób odmienny niż w obecnym art. 171 pkt 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, ujęto regułę posiłkową, zgodnie z którą w zakresie nieuregulowanym w Dziale V, dotyczącym odpowiedzialności prokuratorów, stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego oraz odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zrezygnowano w brzmieniu tego przepisu z dotychczasowego ogólnikowego i niewnoszącego treści zapisu, że stosowanie – które już z istoty ma być odpowiednie – następuje z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. Odrzucono również zakaz odpowiedniego stosowania art. 344a i art. 396a k.p.k., dotyczących zwrotu sprawy prokuratorowi (a na gruncie dyscyplinarnym – rzecznikowi dyscyplinarnemu) z powodu istotnych braków postępowania przygotowawczego (wyjaśniającego) ujawnionych jeszcze przed rozprawą lub już w jej trakcie. Uznano bowiem, że również na gruncie postępowania dyscyplinarnego rolą sądu nie jest, co do zasady, poszukiwanie dowodów lub naprawianie poważnych uchybień śledczych oskarżyciela.

DZIAŁ VI – DZIAŁALNOŚĆ PROKURATURY

Projektowana regulacja odnosząca się do zasad działalności Prokuratury stanowi konsekwencję przyjętego w ustawie modelu ustrojowego, zgodnie z którym Prokuratura jest samodzielnym i niezależnym państwowym organem ochrony prawnej, wykonującym swoje zadania na rzecz szeroko pojętej ochrony praworządności oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim w sferze prawa karnego. Celem projektowanych rozwiązań jest kompleksowe określenie podstawowych form profesjonalnego i odpowiedzialnego, opartego na specjalizacji i wykorzystaniu nowoczesnych technologii, wykonywania ustawowych kompetencji przez Prokuratora Generalnego oraz pozostałych prokuratorów, przy jednoczesnym odejściu od modelu sprowadzającego działalność Prokuratury niemal wyłącznie do funkcji ścigania przestępstw. Przy zachowaniu zasady (organizacyjnej) jednolitości projekt na pierwszym miejscu ujmuje podstawowy obowiązek prokuratora i sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami w sprawach karnych.

Projekt przyjmuje pozytywne założenie, że współczesna Prokuratura jest instytucją realizującą społeczną i wielowymiarową misję ochrony interesu publicznego. Funkcja oskarżycielska pozostaje jej podstawowym zadaniem, jednak nie wyczerpuje zakresu konwencyjnie, konstytucyjnie i ustawowo powierzonych obowiązków. Organizacyjnie Prokuratura powinna jako organ ochrony prawnej, państwowy i nowoczesny, mieć możliwość reagowania na zmieniającą się rzeczywistość, a przede wszystkich skutecznie przeciwdziałać i rozliczać tzw. przestępczość krytyczną, tj. cyberprzestępczość, terroryzmem oraz ekstremizm (polityczny, religijny, itp.), które współcześnie zagrażają liberalnym demokracjom europejskim.

Projekt zakłada, że prokuratorzy tworzący Prokuraturę poza funkcją oskarżycielską oraz prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych uczestniczą również w zapewnianiu jednolitości stosowania prawa, ochronie praw i wolności jednostki, inicjowaniu kontroli konstytucyjności prawa (!), ochronie legalności działania administracji publicznej oraz podejmowaniu działań zapobiegających naruszeniom prawa. Z tego względu projektowane przepisy w sposób kompleksowy wyliczają wszystkie zasadnicze kierunki działalności Prokuratury, nadając im jednakową rangę ustrojową, co w zamiarze projektodawców będzie wprost implikowało zmianę rozmienia roli i funkcji, jaką ma ona pełnić w nowoczesnej liberalnej demokracji. Rozwiązanie to ma przeciwdziałać zawężającej interpretacji kompetencji prokuratora oraz wzmacniać postrzeganie niezależnej Prokuratury jako organu państwa stojącego na straży praworządności[6] we wszystkich sferach przewidzianych przez ustawy.

Projekt odchodzi jednocześnie od nadmiernie kazuistycznego określania organizacji pracy prokuratorów na rzecz stworzenia rozwiązań zapewniających większą elastyczność wykonywania ustawowych zadań. Zakłada się bowiem, że efektywność działania Prokuratury zależy nie tylko od właściwego określenia jej kompetencji, lecz także od możliwości dostosowywania organizacji pracy do zmieniających się rodzajów przestępczości, stopnia skomplikowania prowadzonych postępowań, czy też wystąpienia stanów nadzwyczajnych[7].

[6] Nie tylko w formalnym rozumieniu.
[7] Art. 228 Konstytucji RP.

Temu właśnie służy zmniejszenie ilości jednostek organizacyjnych, likwidacja szczebla regionalnego oraz możliwość tworzenia wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych oraz stanowisk prokuratorskich kierunkowanych na prowadzenie w pierwszej kolejności postępowań przygotowawczych dotyczących określonej jednej lub kilku kategorii spraw. Projekt wychodzi z założenia, że współczesne (elektroniczne) postępowania karne, zwłaszcza dotyczące przestępczości gospodarczej, finansowej, cyberprzestępczości czy przestępczości zorganizowanej, wymagają wysokiego stopnia specjalizacji zawodowej. Oczywistym jest, że nie jest możliwe utrzymanie jednakowo wysokiego poziomu merytorycznego we wszystkich rodzajach spraw bez tworzenia struktur umożliwiających koncentrację wiedzy i doświadczenia z zapewnieniem możliwości stałego dokształcania się. Jednocześnie projekt umożliwia tworzenie profesjonalnych zespołów śledczych zdolnych do prowadzenia najbardziej skomplikowanych (wielowątkowych i wielopodmiotowych) postępowań, w pracach których będą mogli uczestniczyć pracownicy innych służb państwowych oraz międzynarodowych. Projektowana otwartość nowoczesnej Prokuratury wymaga dostosowania się do najnowocześniejszych i najskuteczniejszym międzyinstytucjonalnych form zwalczania najpoważniejszej (z punku widzenia Państwa lub Unii Europejskiej) także w wymiarze międzynarodowym.

Projekt zachowuje również zasadę *powszechności kompetencji procesowych prokuratora*. Każdy prokurator pozostaje uprawniony do wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego przed wszystkimi sądami oraz do podejmowania przewidzianych ustawą środków zaskarżenia niezależnie od tego, czy uczestniczył we wcześniejszych stadiach postępowania. Rozwiązanie to odpowiada zasadzie jednolitości Prokuratury, ale projekt kładzie nacisk na wykonywanie funkcji oskarżycielskiej przez autora aktu oskarżenia, niezależnie od zmiany komórki bądź jednostki organizacyjnej, w której będzie w przyszłości pełnił służbę. To rozwiązanie realizuje podstawowy postulat przyjęty jako podstawa projektu, określający sprawną i nowoczesną Prokuraturę jako organ racjonalnie gospodarujący kadrami, w którym bez zwłoki eliminowane są wszelkie ograniczenia organizacyjne.

Zamysłem projektodawców było pełne uwzględnienie procesów cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększenia przez to transparentności i dostępności obywateli do Prokuratury jako organu państwowego o wyjątkowych i doniosłych społecznie kompetencjach. Dotychczasowe rozwiązania prawne jedynie fragmentarycznie i rażąco niewystarczająco regulowały możliwość wykorzystywania narzędzi elektronicznych w działalności Prokuratury. Projekt przyjmuje natomiast systemowe założenie, że prowadzenie postępowań z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej powinno stać się bezwarunkową regułą. Stąd przewidziano możliwość prowadzenia postępowania przygotowawczego wyłącznie w postaci elektronicznej, sporządzania oraz przekazywania dokumentów procesowych w tej formie, wykorzystywania kwalifikowanego podpisu elektronicznego oraz zdalnego uczestnictwa prokuratora w czynnościach procesowych, w tym w rozprawach sądowych. Przyczyni się to do skokowego wzrostu sprawności postępowań, ograniczy bezczynności procesowe i koszty funkcjonowania Prokuratury oraz zapewni większą dostępność czynności procesowych niezależnie od miejsca ich wykonywania. Jest to w obecnej rzeczywistości niezbędna konieczność realizująca kierunek cyfrowej transformacji administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości *in genere*.

Mając na względzie doświadczenia współpracy Prokuratury z organami ścigania, a także projektowaną zmianę jej modelu ustrojowego w projekcie zawarto rozwiązania wzmacniające skuteczność wykonywania poleceń wydawanych przez prokuratora funkcjonariuszom innych służb uczestniczących i prowadzących) postępowania przygotowawcze. Celem regulacji nie jest tworzenie dodatkowych instrumentów represyjnych wobec funkcjonariuszy, lecz zapewnienie realnej wykonalności decyzji procesowych prokuratora oraz budowanie odpowiedzialności wszystkich organów państwa (ścigania) odpowiedzialnych za prawidłowość postępowania przygotowawczego za prawidłową realizację powierzonych ustawą obowiązków.

Projekt uwzględnia, a właściwie utrzymuje, także szerokie uprawnienia prokuratorów w przestrzeni prawa cywilnego i administracyjnego (sądowo-administracyjnego). Jest to implikacją pełnienia przez każdego prokuratora w Polsce funkcji strażnika praworządności. Nie jest ona ograniczona jedynie do szeroko pojętej przestrzeni prawa karnego, ale także cywilnego i administracyjnego. Rozwiązanie to wynika z przyjęcia, że obowiązek ochrony praworządności nie ogranicza się do ścigania przestępstw, lecz obejmuje wszystkie sytuacje, w których naruszony zostaje interes publiczny lub prawa obywateli. Zachowanie rozwiązania zwalniającego Prokuraturę od kosztów sądowych stanowi natomiast instrument gwarantujący rzeczywistą możliwość wykonywania tych kompetencji bez względu na skutki finansowe podejmowanych działań.

Projekt utrzymuje dotychczasowe kompetencje Prokuratury w zakresie nadzoru nad legalnością czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez uprawnione służby państwowe. Projektowane regulacje zachowują równowagę pomiędzy koniecznością jak najbardziej sprawnego ścigania zorganizowanej przestępczości również w wymiarze międzynarodowym, a wskazaniami na zabezpieczenie konwencyjnych i konstytucyjnych praw uczestników postępowania karnego. Jednocześnie regulacja odpowiada na zmiany wynikające z funkcjonowania w Polsce Prokuratury Europejskiej oraz konieczność zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy organami krajowymi i europejskimi w zakresie zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej.

Projektowane przepisy zawierają także realne uprawnienia Prokuratora Generalnego i pozostałych prokuratorów do wykonywania ustrojowej funkcji stania na straży praworządności[8]. Zapewniają rzeczywiste instrumenty oddziaływania na organy państwa, samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji niezespolonej o zasięgu powiatowym lub gminnym w przypadku naruszenia prawa o charakterze systemowym, a nie tylko indywidualnym. Współczesna Prokuratura nie powinna stać na straży praworządności jedynie w formalnym tego słowa znaczeniu. Winna zdecydowanie reagować na patologiczne zachowania, które sprzyjają popełnianiu przestępstw, szczególnie tych, które mają miejsce w organach użyteczności publicznej lub stanowią zagrożenie bezpieczeństwa publicznego.

Stąd wyposażenie prokuratorów w realne kompetencje do żądania usprawnienia działalności organów w zakresie postępowania przygotowawczego, występowania z

[8] Przepisy tego rozdziału uzupełniają definicję stania przez prokuratora na straży praworządności w demokratycznym państwie prawnym (w sensie materialnym) poprzez nadanie mu realnych uprawnień: doskonalenia funkcjonowania państwa, inicjowania przez PG zmian legislacyjnych, stania na straży legalności działania administracji publicznej oraz identyfikowania i eliminowania systemowych przyczyn naruszeń praw.

wnioskiem do właściwego organu o podjęcie odpowiednich działań[9], w tym o rozważenie zasadności wydania albo zmiany określonych przepisów w celu przeciwdziałania przestępczości albo żądania przeprowadzenia kontroli, a także wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, materialnej lub innej przewidzianej w przepisach dotyczących stosunków pracy[10]. Zgodnie z projektem prokuratorzy winni mieć możliwość państwowotwórczej aktywności, tak by można w przyszłości zapobiec podobnym przestępnym zachowaniom, eliminowaniu zjawisk sprzyjających naruszeniom prawa i popełnianiu przestępstw poprzez inicjowaniu działań naprawczych.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują bowiem, że nowoczesne demokratyczne państwo prawne powinno zwalczać przestępczość nie tylko poprzez efektywność i sprawność postępowań karnych, lecz również posiadać zdolność do eliminowania przyczyn powstawania zjawisk przestępczych (patologicznych). Jest to szczególnie jaskrawo widoczne w przepadku działań naczelnych organów państwa w latach 2016-23. Tak definiowanemu zadaniu może sprostać tylko niezależna od polityków Prokuratura. Proponowane rozwiązanie odpowiada także współczesnym standardom funkcjonowania prokuratur europejskich, które coraz częściej pełnią rolę instytucji analizującej mechanizmy powstawania zagrożeń dla praworządności oraz inicjującej działania naprawcze.

Projekt zachowuje kompetencję Prokuratora Generalnego do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jest on (podobnie jak każdy prokurator) strażnikiem praworządności i projektowane uprawnienie jest niezbędnym instrumentem ochrony porządku konstytucyjnego. Doświadczenia ostatnich lat, a w szczególności systemowy problem wymiaru sprawiedliwości w Polsce związany zapewnieniem obywatelom dostępu do sądu niezależnego, niezawisłego i prawidłowo zorganizowanego (art. 45 Konstytucji RP), uzasadnia przyjęcie założenia, że całkowicie niezależny (od polityków) Prokurator Generalny powinien mieć możliwość eliminowania z systemu prawa przepisów naruszających Konstytucję lub prowadzących do ograniczenia praw i wolności jednostki, nawet jeżeli będzie to pogląd niepodzielany przez rządzących polityków. Wielokrotnie w ostatnich latach Sąd Najwyższy orzekał o systemowym „ustawowym bezprawiu”[11], jakiego polski system prawny doświadczył w latach 2016-2023, a którego skutków do dziś nie usunięto. Uzasadnia to konieczność dokonywania przez sądy i prokuratorów wykładni prokonstytucyjnej w procesie codziennej subsumpcji przepisów prawa[12]. Stąd możliwość inicjowania przez Prokuratora Generalnego postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym nie będzie służyć realizacji bieżących

[9] W szczególności żądania akt, dokumentów, wyjaśnień, przeprowadzania oględzin czy korzystania z opinii biegłych.

[10] Służbowych, dyscyplinarnych lub postępowań dotyczących odpowiedzialności zawodowej.

[11] Zob. postanowienie SN z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021/10/41, LEX nr 3223819, gdzie SN po raz pierwszy od czasów powojennych użył sformułowania G. Radbrucha „ustawowe bezprawie”, do określenia sankcji wobec sędziów, jakie ustawa zmieniająca ustawę o Sądzie Najwyższym wprowadziła za przestrzeganie prawa wyższego rzędu (konwencyjnego i konstytucyjnego).

[12] Zob. wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 roku, II ZOW 27/22, LEX nr 3519218, który ustalił, że nie można zaakceptować odwoływania się tylko do wykładni językowej przepisów, jeżeli ograniczałaby możliwość dokonania wykładni prokonstytucyjnej. Jak słusznie wskazał P. Tuleja mogłoby to prowadzić do zaburzenia relacji nadrzędności Konstytucji RP względem ustawy. Zaistnienie takiej sytuacji jest nie do przyjęcia, zwłaszcza w przypadku realizacji konstytucyjnych praw jednostki, P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 363-378.

celów politycznych, lecz zapewnieniu skutecznej i zgodnej z prawem reakcji państwa na ujawnione w praktyce stosowania prawa niezgodności z ustawą zasadniczą.

Projekt utrzymuje kompetencję Prokuratora Generalnego do przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków w przedmiocie prawa łaski. Prokuratura jako jedyny organ w Polsce ustawowo zobowiązany do stania na straży praworządności (!) oraz jednocześnie odpowiedzialny za ściganie przestępstw, posiada szczególną wiedzę i kompetencję, pozwalającą rzetelnie i prawidłowo ocenić okoliczności przemawiające za zastosowaniem nadzwyczajnych instrumentów humanitaryzmu prawa karnego.

Projektowane przepisy rozwijają również kompetencje Prokuratury związane z kontrolą legalności działania administracji publicznej. Utrzymano możliwość występowania przez prokuratora o zmianę lub uchylenie niezgodnych z prawem aktów organów administracji publicznej oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także kierowania odpowiednich środków prawnych do organów nadzoru i sądów administracyjnych. Rozwiązanie to stanowi kolejny element systemu nie tylko formalnej ochrony praworządności, umożliwiając realne eliminowanie z obrotu prawnego aktów naruszających przepisy prawa również wtedy, gdy brak jest indywidualnego podmiotu uprawnionego do ich skutecznego zakwestionowania.

Szczególne znaczenie posiadają przepisy dotyczące wytycznych Prokuratora Generalnego odnoszących się do metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych. Projekt uwzględnia doświadczenia ostatnich lat, jakie Prokuratura nabyła we współpracy z organami ścigania, i niejednolitości oraz różnorodności form i sposobów prowadzenia postępowań przygotowawczych. Stąd wskazania na ujednolicenie metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych, które należy odróżnić od poleceń odnoszących się do treści indywidualnych decyzji procesowych, umożliwią skrócenie postępowań i zmniejszenie ich kosztów. Ujednolicenie standardów działania wszystkich organów prowadzących postępowania przygotowawcze umożliwi także szybsze reagowanie na nieprawidłowości w codziennej praktyce organów ścigania.

Projekt określa także kompetencję Prokuratora Generalnego jako organu koordynującego funkcjonowanie całego systemu ścigania przestępstw. Wprowadza obowiązek uzgadniania aktów normatywnych dotyczących postępowania karnego oraz możliwość pozyskiwania informacji o działalności organów prowadzących postępowania przygotowawcze. Utrzymuje odrębne rozwiązania odnoszące się do spraw wojskowych i bezpieczeństwa państwa, uwzględniające specyfikę tych obszarów działalności państwa.

Projekt reguluje także zasady dostępu prokuratorów do informacji niejawnych oraz możliwości znoszenia klauzul tajności dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach karnych. Projekt i w tej mierze uwzględnia doświadczenia ostatnich lat oraz realizuje kierunkowe założenie utworzenia prokuratury specjalistycznej, profesjonalnej i odpowiedzialnej, realnie stojącej w imieniu społecznym na straży praworządności. Godzi równorzędne wartości konstytucyjne, których prokuratorzy w codziennej pracy zawodowej są strażnikami, tj. ochrony informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa (szczególnie w tzw. obszarach krytycznych) oraz prawa do rzetelnego postępowania karnego. Prokurator prowadzący (nadzorujący) postępowanie karne powinien dysponować realnymi instrumentami umożliwiającymi wykorzystanie materiałów niejawnych jako dowodów procesowych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich mechanizmów kontroli w przypadkach informacji o najwyższych

klauzulach tajności. Dlatego też wprowadzono możliwość odniesienia się do opinii podmiotu przekazującego informacje oraz kompetencji Prokuratora Generalnego jako strażnika praworządności w największych kompetencjach do podejmowania ostatecznej decyzji w sprawie zniesienia odpowiedniej klauzuli.

Projektowane przepisy zmieniają model kontroli wewnętrznej funkcjonowania Prokuratury i proponują nowoczesny system wewnętrznej kontroli jej działalności, oparty na zasadach: legalności, proporcjonalności, przejrzystości i poszanowania niezależności każdego prokuratora. Zaprojektowano możliwości przeprowadzenia audytu, inspekcji oraz lustracji. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci wykazały nieefektywność instrumentów kontrolnych przysługujących Prokuratorowi Generalnemu oraz prokuratorom regionalnym i okręgowym. Nie służyły one do punktowego weryfikowania prawidłowości prowadzonego postępowania, względnie rodzaju postępowań albo aspektu funkcjonowania jednostki, a służyły do okresowego kontrolowania wszystkich jednostek i wykonujących w nich zadania służbowe prokuratorów. Angażowało to sporą grupę prokuratorów (wizytatorów) do rutynowej, mozolnej i cyklicznej oceny pracy jednostek organizacyjnych i prokuratorów, którzy tego nie wymagali. Stąd projekt przyjmuje pozytywne założenie, że kontrola działalności niezależnej i prospołecznej Prokuratury powinna służyć przede wszystkim zapewnieniu wysokiej jakości funkcjonowania instytucji poprzez m.in. skuteczne i punktowe identyfikowanie nieprawidłowości organizacyjnych. Pozwoli to w dłuższej perspektywie rozpocząć proces realnego doskonalenia metod wykonywania ustawowych zadań, a nie stanowić instrument cyklicznej, bezzasadnej i prewencyjnej ingerencji w niezależność prokuratora prowadzącego konkretne postępowanie.

Jak już wspomniano, zaprojektowano trzy odmienne rodzajowo formy kontroli wewnętrznej. Odpowiadają one w założeniu różnym celom oraz zakresowi badania. Audyt ma na celu ocenę jednostkowego postępowania prowadzonego przez prokuratora albo ocenę poziomu wykonywania przez niego obowiązków służbowych. Inspekcja ma za zadanie ocenić sposób zarządzania jednostką organizacyjną Prokuratury lub jej komórką organizacyjną. Natomiast lustracja (instrument znany obecnie) ma za zadanie systemowo ocenić wybrany aspekt funkcjonowania jednej albo kilku jednostek organizacyjnych.

Co istotne, projektowane instrumenty kontroli wewnętrznej będą mogły zostać wszczęte (użyte) w przypadku zaistnienia obiektywnych (weryfikowalnych) okoliczności (nieprawidłowości) je uzasadniających. Zespoły oceniające zachowanie określonego prokuratora albo zakresowe funkcjonowanie określonej jednostki organizacyjnej będą kierunkowane osiągnięciem założonych celów, tj. kierunkowego potwierdzenia nieprawidłowości, ustalenia jej przyczyny i sformułowania środków sanujących. Proponowane środki kontrolne nie będą tym samym umożliwiały systemowego kontrolnego oddziaływania na prokuratorów lub kierownictwo określonej jednostki *in genere*. Wzmacnia to gwarancje niezależności prokuratorów, jednocześnie pozostawiając kierownictwu Prokuratury, a przede wszystkim Prokuratorowi Generalnemu, skuteczne narzędzia reagowania na rzeczywiste przypadki naruszenia prawa, zasad metodyki pracy lub organizacji jednostki.

Projektowane przepisy określają również czas trwania czynności kontrolnych oraz jednorazowość możliwości ich uzasadnionego przedłużenia. Ma to z założenia zapobiegać przewlekłości tych postępowań oraz ich niekorzystnemu wpływowi na bieżącą pracę jednostki kontrolowanej. Zespoły kontrolne będą się składać z osób

posiadających odpowiednią wiedzę, doświadczenie zawodowe oraz nieposzlakowaną opinię (niekaralność dyscyplinarną). Jednocześnie co najmniej jeden członek zespołu audytowego powinien wykonywać na co dzień obowiązki służbowe na tym samym szczeblu organizacyjnym Prokuratury, którego dotyczy kontrola. Tym samym wyniki kontroli nie powinny przedstawiać jedynie perspektywy jednostki wyższego szczebla, ale uwzględniać warunki pracy i specyfikę jej wykonywania na określonym szczeblu organizacyjnym. Co istotne, w skład zespołów audytowych, inspekcyjnych i lustracyjnych nie mogą wchodzić osoby pełniące funkcje w organach odpowiedzialności dyscyplinarnej ani członkowie Krajowej Rady Prokuratury, które to organy mogą następczo w ramach swoich obowiązków oceniać ewentualne kwestionowane zachowania służbowe.

Projekt przewiduje obowiązek sporządzenia raportu końcowego zawierającego ustalenia oraz wnioski wynikające z przeprowadzonego audytu, inspekcji lub lustracji. Wpłynie to na zapewnienie rzetelności oraz transparentności postępowania kontrolnego. Szef jednostki, a w przypadku audytu również prokurator objęty kontrolą, uzyskują także prawo wniesienia zastrzeżeń do raportu przed podjęciem dalszych decyzji przez Prokuratora Generalnego. W tej mierze projektowane rozwiązania odchodzą od modelu, w którym ustalenia kontroli miały charakter jednostronny i niepodlegający weryfikacji przez osobę, której dotyczyły (np. wyniki kontroli stanowią podstawę przekazania materiałów właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu lub przełożonemu dyscyplinarnemu, do dalszej oceny).

Zupełnym *novum* jest możliwość podania wyników audytu, inspekcji lub lustracji do wiadomości publicznej. Proponowana regulacja odpowiada na potrzeby społeczne w zakresie zwiększenia jawności działania i transparentności funkcjonowania niezależnej Prokuratury. Skorzystanie z tego instrumentu będzie warunkowane interesem publicznym. Zapewniono przy tym wyraźne ograniczenia związane z interesem wymiaru sprawiedliwości. Wykorzystanie tej instytucji będzie możliwe z ograniczeniami wynikającymi z ochrony danych osobowych, dóbr osobistych oraz dobra prowadzonych postępowań.

Kolejnym elementem zwiększającym transparentność funkcjonowania niezależnej Prokuratury są sformułowane kompleksowo w projekcie zasady prowadzenia polityki informacyjnej. Nadmienić należy, że dotychczas zagadnienia te regulowane były przede wszystkim w aktach wewnętrznych lub pozostawiane praktyce poszczególnych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji standard przekazywania informacji publicznej był niejednolity, a zakres odpowiedzialności poszczególnych osób często pozostawał nieprecyzyjny.

Należy mieć na względzie, że jednym z fundamentów organu nowoczesnego państwa – jakim w zamiarze projektodawców powinna stać się niezależna od polityków Prokuratura – powinna być transparentność jej funkcjonowania poprzez zwiększenie dostępności dla obywateli, ułatwienie kontaktu z jednostkami organizacyjnymi oraz zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowych informacji dotyczących jej działalności. Organ ochrony prawnej o tak szerokich i rozbudowanych kompetencjach w sferze prawa represyjnego winien dbać o zaufanie społeczne i realizować prawo obywateli do profesjonalnej (rzetelnej) informacji, która jednocześnie nie może naruszać dobra pojedynczego postępowania przygotowawczego lub słusznie chronionych praw jego uczestników. Natomiast niezwykle istotne w obecnej rzeczywistości medialnej jest skuteczne, tj. niezwłoczne, bieżące i profesjonalne reagowanie na pojawiające się w przestrzeni publicznej nieprawdziwe (kłamliwe) informacje (*fakenews-y*). Pozwoli to w

dłuższej perspektywie stworzyć warunki zbudowania społecznego zaufania do niezależnej od polityków Prokuratury i przyczynić się do ochrony jej autorytetu oraz niezależności.

Założeniem projektu jest wyraźne rozróżnienie informacji przekazywanych organom władzy publicznej od polityki informacyjnej prowadzonej przez jednostki organizacyjne. Pierwsza z nich służy zapewnieniu właściwego funkcjonowania państwa oraz bezpieczeństwa publicznego, druga realizacji konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego oraz przyjętej w projekcie transparentności działania Prokuratury jako najważniejszego organu ochrony prawnej. Utrzymano model prowadzenia polityki informacyjnej, zgodnie z którym zasadniczy ciężar kontaktów z mediami spoczywa na rzecznikach prasowych oraz kierownikach jednostek organizacyjnych. Projektowane przepisy dopuszczają jednak w wyjątkowych okolicznościach możliwość przekazywania informacji przez prokuratora prowadzącego sprawę lub występującego przed sądem, zwłaszcza wówczas, gdy sprzyjać to będzie należytemu przekazaniu informacji i kształtowaniu pozytywnego wizerunku Prokuratury.

Projekt reguluje kwestię odpowiedzialności za skutki udzielanych informacji wprowadzając zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania podejmowane przez prokuratorów w ramach realizacji ustawowej polityki informacyjnej. Jednakowoż zachowuje możliwość dochodzenia odpowiedzialności pracowniczej lub służbowej wobec osób naruszających obowiązujące w tym zakresie standardy.

Projektowane przepisy regulują współpracę Prokuratury z administracją publiczną, środowiskiem naukowym, jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społecznymi. Utrzymuje możliwość przedstawiania organom samorządu terytorialnego informacji o stanie przestępczości oraz kierunkach jej zwalczania. Przewiduje także możliwość prowadzenia działalności wydawniczej, naukowej oraz edukacyjnej, w tym współpracy z uczelniami wyższymi, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz organizacjami pozarządowymi.

W projekcie zawarto rozwiązania regulujące sposób i tryb rozpoznawania skarg i wniosków zakreślając maksymalny termin do ich rozpatrzenia na czas 6 tygodni. Wprowadzono jednocześnie rozróżnienie skarg dotyczących organizacji prokuratury oraz tych, dotyczących czynności procesowych podejmowanych przez prokuratorów (w tym z zakresie ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej). W ostatnim przypadku przyjęto systemowe rozwiązanie wzmacniające gwarancje niezależności prokuratorskiej, że rozpoznanie takich pism możliwe jest jedynie na podstawie k.p.k. w drodze kontroli procesowej. W zakresie skarg proponowane rozwiązania przewidują pozostawianie bez rozpoznania skarg oczywiście bezzasadnych, powtarzających wcześniejsze zarzuty lub zawierających treści znieważające. Umożliwi to sprawne funkcjonowanie Prokuratury oraz będzie przeciwdziałać nadużywania prawa do złożenia skargi.

Zaprojektowano także przepisy porządkujące kwestię przetwarzania danych osobowych w Prokuraturze i dostosowuje je do współczesnego modelu sprawnie działających systemów teleinformatycznych oraz obowiązujących standardów prawa europejskiego. Wyraźnie rozdzielono kompetencje administratorów danych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Prokuratury, kierując się w tej mierze względami bezpieczeństwa oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Jednocześnie utrzymano rozwiązania wynikające ze specyfiki działalności organów ścigania, zgodnie z którymi przetwarzanie danych w postępowaniach karnych odbywa się według zasad odrębnych od ogólnego reżimu wynikającego z rozporządzenia 2016/679 (RODO).

Warunkowane to jest koniecznością zapewnienia skuteczności ścigania przestępstw oraz realizacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 dotyczącej przetwarzania danych przez właściwe organy do celów zapobiegania i zwalczania przestępczości, co odpowiada obowiązującym standardom prawa Unii Europejskiej oraz zapewnia właściwą równowagę pomiędzy ochroną danych osobowych a efektywnością (skutecznością) postępowania karnego.

Zaproponowano również przepis określający zasady funkcjonowania Prokuratury podczas stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opierając się na założeniu, że w sytuacjach szczególnych, tj. zagrażających bezpieczeństwu państwa, Prokuratura powinna zachować zdolność sprawnego funkcjonowania i wykonywania swoich obowiązków. Zapewnienie ciągłości wykonywania zadań w sytuacjach zagrożenia porządku publicznego może wymagać zmian organizacyjnych, dostosowujących działanie organu ochrony prawnej do warunków specyfikowanych stanami nadzwyczajnymi, tj. wojennym, wyjątkowym lub klęski żywiołowej.

DZIAŁ VII – PROKURATURA EUROPEJSKA

Dział VII projektu, obejmujący art. 314–320, reguluje w sposób całościowy i wyodrębniony relacje Prokuratury z Prokuraturą Europejską, ustanowioną rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Wyodrębnienie samodzielnego działu poświęconego tej materii stanowi nowość w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy– Prawo o prokuraturze, w której odpowiadające mu przepisy zostały wprowadzone ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (Dz. U. poz. 304) w formie rozproszonej – jako pojedynczy przepis definicyjny dodany do Działu I (art. 1a) oraz blok przepisów art. 95a–95f wstawiony do Rozdziału 1 Działu IV, pomiędzy przepisami o powołaniu i odwołaniu prokuratora a przepisami o ich obowiązkach i prawach. Projektodawcy uznali, że materia ta – z uwagi na jej odrębny, wynikający z prawa Unii Europejskiej charakter oraz rosnące znaczenie udziału Rzeczypospolitej Polskiej we wzmocnionej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej – zasługuje na systemowo odrębne i przejrzyste umiejscowienie w strukturze ustawy, a nie na rozproszenie pomiędzy przepisami dotyczącymi organizacji Prokuratury i statusu prokuratorów krajowych.

Warto przypomnieć, że konieczność wprowadzenia tych rozwiązań do polskiego porządku prawnego wynika z uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej, potwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej 2024/807 z dnia 29 lutego 2024 r., oraz z konieczności zapewnienia rozporządzeniu 2017/1939 – jako aktowi prawa Unii Europejskiej stosowanemu bezpośrednio – skutecznego funkcjonowania w krajowym porządku prawnym w zakresie nieuregulowanym przez samo rozporządzenie. Rozporządzenie 2017/1939 pozostawia bowiem państwom członkowskim istotny margines regulacyjny co do sposobu umocowania prokuratorów Prokuratury Europejskiej w strukturze krajowych organów ścigania, zasad ich wynagradzania i statusu pracowniczego, a także zakresu, w jakim

podlegają oni krajowym mechanizmom nadzoru służbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Podkreślić należy jednocześnie, że przepisy Działu VII w przeważającej mierze stanowią recepcję rozwiązań już funkcjonujących na gruncie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze, wprowadzonych do niej wskazaną wyżej nowelizacją z dnia 24 stycznia 2025 r. Projektodawcy nie znaleźli podstaw do zmiany tych rozwiązań co do zasady, uznając je za prawidłowo wdrażające wymogi rozporządzenia 2017/1939 i sprawdzone już w praktyce funkcjonowania Prokuratury. Zmianom uległa natomiast systematyka (wyodrębnienie samodzielnego działu w miejsce rozproszonych przepisów), numeracja jednostek redakcyjnych oraz terminologia, dostosowana do przyjętej w projekcie trójstopniowej struktury organizacyjnej Prokuratury (Prokuratura Generalna, prokuratury okręgowe, prokuratury rejonowe) i pojęcia „jednostki Prokuratury" w miejsce funkcjonującego obecnie pojęcia „powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury". W szczególności zniesienie szczebla prokuratur regionalnych oraz Prokuratury Krajowej wymagało odpowiedniego dostosowania przepisów odnoszących się do organu tworzącego biura delegowanego prokuratora europejskiego oraz organu wypłacającego należności prokuratorom Prokuratury Europejskiej.

Grunt pod regulację Działu VII został przygotowany już w Dziale I projektu. Art. 4 § 2 projektu przesądza już w przepisach ogólnych, że Prokuratura współpracuje z Prokuraturą Europejską, co stanowi zapowiedź odrębnej regulacji tej materii w dalszej części ustawy. Art. 5 pkt 3 projektu zawiera z kolei – recypowaną wprost z obowiązującej ustawy – definicję prokuratora Prokuratury Europejskiej jako osoby wskazanej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej i powołanej na podstawie rozporządzenia 2017/1939 na urząd prokuratora europejskiego lub delegowanego prokuratora europejskiego. Konsekwentne posługiwanie się tym pojęciem, zdefiniowanym już w części ogólnej ustawy, pozwala na zwięzłe i spójne sformułowanie przepisów Działu VII, bez potrzeby powtarzania elementów definicyjnych.

Art. 314 projektu recypuje – z dostosowaniem do nowej struktury organizacyjnej Prokuratury – rozwiązania zawarte obecnie w art. 25a i art. 35a ustawy – Prawo o prokuraturze. Przepis przewiduje możliwość utworzenia przy prokuraturze okręgowej biura delegowanego prokuratora europejskiego, umożliwiającego wykonywanie zadań delegowanych prokuratorów europejskich (§ 1), nakłada na prokuraturę okręgową, przy której takie biuro utworzono, obowiązek zapewnienia mu pomieszczeń, środków finansowych, sprzętu oraz obsługi biurowej w zakresie, w jakim nie zapewnia jej Prokuratura Europejska (§ 2), a także upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia takich biur w drodze rozporządzenia (§ 3). Rozwiązanie to stanowi wykonanie obowiązku wynikającego z art. 96 ust. 6 rozporządzenia 2017/1939, zgodnie z którym właściwe organy krajowe zapewniają delegowanym prokuratorom europejskim zasoby i sprzęt niezbędne do pełnienia ich funkcji. Jedyną istotną zmianą w stosunku do stanu obecnego jest wskazanie prokuratury okręgowej – w miejsce dowolnej „powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury" – jako jednostki, przy której tworzy się biuro, co odpowiada przyjętemu w projekcie modelowi trójstopniowej struktury Prokuratury.

Podobnie art. 315 projektu recypuje rozwiązania zawarte obecnie w art. 95a ustawy – Prawo o prokuraturze, dotyczące trybu wyłaniania kandydatów na prokuratorów Prokuratury Europejskiej w drodze konkursu przeprowadzanego na zasadach określonych przez Prokuratora Generalnego (§ 1), kompetencji Prokuratora Generalnego do wskazywania kandydatów na urząd prokuratora europejskiego i delegowanego

prokuratora europejskiego na podstawie odpowiednio art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 (§ 2–3), zawieszenia praw i obowiązków służbowych prokuratora powołanego na urząd prokuratora europejskiego na czas sprawowania tego urzędu (§ 4), wskazania biura, w którym będzie pełnił obowiązki delegowany prokurator europejski (§ 5), możliwości odwołania delegowanego prokuratora europejskiego za trzymiesięcznym wypowiedzeniem w trybie art. 17 ust. 4 Rozporządzenia 2017/1939 (§ 6), a także odpowiedniego stosowania do niego przepisów o należnościach z tytułu delegowania (§ 7). Rozróżnienie sytuacji prawnej prokuratora europejskiego (zawieszenie praw i obowiązków w jednostce macierzystej) i delegowanego prokuratora europejskiego (pozostanie w strukturze jednostki macierzystej przy jednoczesnym wskazaniu biura, w którym pełni obowiązki) wynika wprost z art. 13 ust. 3 i art. 96 ust. 3 Rozporządzenia 2017/1939, zgodnie z którymi delegowani prokuratorzy europejscy mogą również sprawować funkcje prokuratorów krajowych, o ile nie uniemożliwia im to wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia.

Rozwiązania art. 95b obecnie obowiązującej ustawy, określające status prokuratora Prokuratury Europejskiej w okresie sprawowania urzędu przejęte zostały w całości do art. 316 projektu. Przepis wskazuje, że prokurator Prokuratury Europejskiej zachowuje stanowisko prokuratora, świadcząc pracę na rzecz Prokuratury Europejskiej (§ 1), przy czym nie stosuje się do niego części przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczących m.in. ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia oraz świadczeń w okresie choroby (§ 2) – wyłączenie to, podobnie jak w obecnie obowiązującej ustawie, uzasadnione jest odrębnym reżimem pracowniczym, jakiemu podlega prokurator europejski jako pracownik tymczasowy Prokuratury Europejskiej. Okres sprawowania urzędu wlicza się do okresu pracy istotnego dla uprawnień pracowniczych (§ 3), prokuratorowi nie przysługuje przy tym wynagrodzenie krajowe, z zastrzeżeniem wynagrodzenia wyrównawczego w przypadku, gdy wynagrodzenie wypłacane przez Prokuraturę Europejską byłoby niższe od wynagrodzenia krajowego (§ 4–5), a w zakresie urlopu stosuje się zasady właściwe dla pracowników tymczasowych Prokuratury Europejskiej (§ 6). Przepisy § 7–8 określają natomiast podmiot wypłacający należności przysługujące prokuratorowi Prokuratury Europejskiej z tytułu pozostawania prokuratorem jednostki Prokuratury oraz krajową podstawę ich naliczania. Rozwiązania te stanowią wykonanie gwarancji przewidzianej w art. 96 ust. 6 rozporządzenia 2017/1939, zgodnie z którą całkowite wynagrodzenie delegowanego prokuratora europejskiego nie może być niższe od tego, jakie przysługiwałoby mu z tytułu wyłącznego pełnienia funkcji prokuratora krajowego.

Art. 317 projektu stanowi jądro regulacji Działu VII powielając rozwiązania art. 95c obecnie obowiązującej ustawy, których celem jest zapewnienie zgodności krajowego porządku prawnego z zasadą niezależności Prokuratury Europejskiej wyrażoną w art. 6 rozporządzenia 2017/1939. Zgodnie z § 1–4 prokurator Prokuratury Europejskiej, prowadząc postępowanie europejskie oraz inne postępowania pozostające we właściwości Prokuratury Europejskiej, nie podlega prokuratorom przełożonym określonym przepisami niniejszej ustawy – z wyjątkiem zarządzeń o charakterze organizacyjnym – a uprawnienia i obowiązki przełożonego, prokuratora nadrzędnego oraz Prokuratora Generalnego wykonują w tym zakresie organy określone w rozporządzeniu 2017/1939. Utrzymano przy tym wyłączenie – recypowane z § 4 obecnie obowiązującego art. 95c – dotyczące czynności Prokuratora Generalnego związanych z wnoszeniem kasacji nadzwyczajnej oraz udziałem w postępowaniu o ułaskawienie (art. 521 oraz art.

564–568 Kodeksu postępowania karnego), gdyż kompetencje te wiążą się z realizacją konstytucyjnego obowiązku strzeżenia praworządności przez krajowego Prokuratora Generalnego i pozostają poza zakresem właściwości Prokuratury Europejskiej wynikającym z art. 4 Rozporządzenia 2017/1939.

Przenosząc katalog wyłączeń z § 5 obecnie obowiązującego art. 95c na numerację przyjętą w projekcie, art. 317 § 5 wskazuje, że do prokuratorów Prokuratury Europejskiej nie stosuje się przepisów art. 139 projektu (zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania), art. 108 § 1 – w zakresie odnoszącym się do funkcji w Prokuraturze Europejskiej (obowiązek zrzeczenia się stanowiska przy objęciu funkcji w organizacji międzynarodowej lub ponadnarodowej), a także – w zakresie odnoszącym się do postępowań europejskich – art. 201 § 1 projektu (wytyk służbowy, obejmujący zarówno dawną instytucję uwagi na piśmie, jak i wytknięcia uchybienia), art. 302 projektu (informacje o działalności Prokuratury przedstawiane organom władzy publicznej) oraz art. 256 § 1 pkt 2 i 3 projektu (zawieszenie w czynnościach służbowych w związku z zezwoleniem na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej albo wnioskiem o ubezwłasnowolnienie). Wyłączenia te są konsekwencją braku podległości prokuratora Prokuratury Europejskiej krajowym prokuratorom przełożonym przy wykonywaniu zadań europejskich – skoro instrumenty te zakładają istnienie takiej podległości służbowej, ich stosowanie do prokuratora działającego w ramach struktury Prokuratury Europejskiej byłoby bezprzedmiotowe. Art. 317 § 6 wyłącza z kolei stosowanie do biur delegowanego prokuratora europejskiego przepisów o lustracji jednostek Prokuratury (art. 297 projektu, odpowiadający dawnej instytucji wizytacji z art. 30 obecnie obowiązującej ustawy) oraz o statusie administratora danych i wyłączeniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (art. 312 projektu), co wynika z odrębności organizacyjnej tych biur od jednostek Prokuratury oraz z faktu podlegania prokuratorów Prokuratury Europejskiej odrębnemu, unijnemu reżimowi ochrony danych.

Rozwiązania przyjęte art. 95d obecnie obowiązującej ustawy przejęto do art. 318 projektu. Wobec braku możliwości prowadzenia przez organy krajowe postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora europejskiego w sposób niezależny od trybu przewidzianego Rozporządzeniem 2017/1939, § 1 wyłącza stosowanie do niego art. 200–201 projektu, a więc postępowania służbowego oraz instytucji wytyku służbowego – rozwiązanie to odpowiada dotychczasowemu wyłączeniu stosowania art. 149 obecnie obowiązującej ustawy (kara porządkowa upomnienia), przy czym w projekcie instytucja ta została ujęta łącznie z poprzedzającym ją postępowaniem służbowym. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego, jak również wymierzenie kary wobec delegowanego prokuratora europejskiego, może nastąpić dopiero po spełnieniu warunków określonych w art. 17 ust. 4 Rozporządzenia 2017/1939, a więc – co do zasady – po uzyskaniu zgody Europejskiego Prokuratora Generalnego, jeżeli podstawą postępowania miałyby być okoliczności związane z obowiązkami wynikającymi z tego rozporządzenia (§ 2–3). Postępowanie dyscyplinarne wobec prokuratora europejskiego wszczęte przed objęciem przez niego tego urzędu ulega zawieszeniu na czas jego sprawowania, z wyłączeniem biegu przedawnienia w tym okresie (§ 4), analogicznie do przyjętego w art. 315 § 4 projektu mechanizmu zawieszenia praw i obowiązków służbowych prokuratora europejskiego w jednostce macierzystej.

Art. 319 recypuje art. 95e obecnie obowiązującej ustawy i przesądza, że prokurator Prokuratury Europejskiej wykonuje wyłącznie zadania wynikające z Rozporządzenia 2017/1939, co – mimo dopuszczonej przez art. 13 ust. 3 Rozporządzenia 2017/1939

możliwości równoległego sprawowania przez delegowanego prokuratora europejskiego funkcji prokuratora krajowego – wyłącza w praktyce prowadzenie przez niego spraw krajowych, z uwagi na zakres obowiązków związanych z pełnieniem urzędu europejskiego. Art. 320 recypuje natomiast art. 95f obecnie obowiązującej ustawy, wskazując Prokuratora Generalnego jako organ właściwy do podejmowania czynności określonych w art. 13 ust. 2 Rozporządzenia 2017/1939 (dotyczących ustalania liczby delegowanych prokuratorów europejskich oraz podziału ich kompetencji) oraz w art. 17 ust. 4 i 5 tego rozporządzenia (dotyczących odwołania lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec delegowanego prokuratora europejskiego oraz wskazania nowego kandydata na to stanowisko w razie ustania pełnienia urzędu przez dotychczasowego delegowanego prokuratora europejskiego).

Podsumowując, Dział VII projektu nie wprowadzając nowych rozwiązań porządkuje i konsoliduje w jednym miejscu ustawy całość regulacji dotyczącej relacji Prokuratury z Prokuraturą Europejską, zapewniając przejrzyste i spójne umocowanie prokuratorów Prokuratury Europejskiej w krajowym porządku prawnym, odpowiadające randze, jaką uczestnictwo Rzeczypospolitej Polskiej we wzmocnionej współpracy w tym zakresie ma dla ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

DZIAŁ VIII – FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI PROKURATURY

Autonomia budżetowa (często określana też jako odrębność budżetowa) to prawna gwarancja niezależności finansowej określonych konstytucyjnie instytucji państwowych od rządu (Rady Ministrów), a w szczególności od Ministra Finansów. Zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 t.j.) istota tego mechanizmu polega na tym, że Minister Finansów nie ma prawa zmieniać ani kwestionować projektów planów finansowych (wydatków i dochodów) przygotowanych przez te wybrane instytucje. Jego obowiązek sprowadza się do konieczności włączenia ich w niezmienionej formie do ogólnego projektu ustawy budżetowej, który rząd przesyła następnie do Sejmu.

Zapobiega to sytuacji, w której Minister Finansów (będący politykiem władzy wykonawczej) mógłby naciskać na niezależne organy, np. poprzez drastyczne obcinanie im funduszy na działalność. Minister Finansów nie może arbitralnie zmieniać projektów planów finansowych tych jednostek przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej. Ostateczna decyzja w tym zakresie należeć będzie do Sejmu, który w trakcie prac legislacyjnych ma prawo dokonać cięć lub modyfikacji w ich planach finansowych.

Autonomia budżetowa ma fundamentalne znaczenie z perspektywy zapewnienia większej ochrony i niezależności zewnętrznej. Prokuratura zgodnie z projektem będzie zaliczana do tych organów o nie kwestionowanej samodzielności jak sądy, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich przed wpływem władzy wykonawczej poprzez finansowanie. Zapewni to także ograniczenie wpływu Rady Ministrów i Ministra Finansów. Dzięki temu rząd nie może wykorzystywać budżetu jako instrumentu nacisku na niezależne instytucje, co mogłoby być realizowane poprzez zmniejszanie ich finansowania. W tym aspekcie dochodzi do większej stabilności funkcjonowania instytucji państwowych. Prokuratura będzie mogła planować swoją działalność w oparciu o własną ocenę potrzeb, co sprzyja ciągłości wykonywania ustawowych i konstytucyjnych zadań.

Projektowana ustawa reguluje zatem finansowanie działalności Prokuratury w przepisach określonych w art. 321–325 i w tym aspekcie odwołuje się do regulacji z art. 139 § 2 ustawy o finansach publicznych.

Organem będącym dysponentem budżetu według projektu jest Prokurator Generalny, który:

- włącza projekt dochodów i wydatków jednostek prokuratury do projektu ustawy budżetowej (art. 321 § 1);
- posiada uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie przygotowywania i wykonywania budżetu w części dotyczącej Prokuratury (art. 321 § 2);
- pozostaje dysponentem części budżetowej odpowiadającej jednostkom Prokuratury (art. 322 § 2);
- może ustanawiać dysponentów drugiego i trzeciego stopnia (art. 322 § 2);
- współdziała z Ministrem Obrony Narodowej przy ustalaniu kwoty wydatków na potrzeby obronne związane z prokuraturą wojskową (art. 324 § 3).

Poza tym funkcje budżetowe realizuje:

- Minister właściwy do spraw finansów publicznych: podmiot, którego uprawnienia w zakresie budżetu Prokuratury wykonuje Prokurator Generalny (art. 321 § 2);
- Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury – podmiot realizujący szkolenia i doskonalenie zawodowe kadr Prokuratury (art. 323);
- Minister Sprawiedliwości jako dysponent części budżetowej, z której finansowane są wydatki na szkolenia realizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (art. 323);
- Minister Obrony Narodowej jako dysponent części budżetowej finansującej określone należności i świadczenia w jednostkach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych (art. 324 § 2) oraz ustala kwotę wydatków na działalność związaną z potrzebami obronnymi w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym (art. 324 § 3).

Nadto Prokuratura będzie finansować działalność biur delegowanego prokuratora europejskiego w zakresie swojej kompetencji (art. 325). Działalność biur delegowanych prokuratorów europejskich jest finansowana ze środków budżetu państwa, jeśli nie pokrywa jej Prokuratura Europejska (art. 325).

Dochody i wydatki jednostek Prokuratury stanowią w budżecie państwa odrębną część (art. 322 § 1 projektu). Projekt dochodów i wydatków Prokuratury jest włączany do projektu ustawy budżetowej na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Koszty szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr Prokuratury realizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury są pokrywane z budżetu państwa z części dysponowanej przez Ministra Sprawiedliwości (art. 323).

W zakresie finansowania prokuratury wojskowej:

- działalność jednostek podlegających orzecznictwu sądów wojskowych (w tym uposażenia i wynagrodzenia) jest co do zasady finansowana ze środków na potrzeby obronne w ramach części budżetowej wskazanej w art. 29 § 1 (art. 324 § 2);

- wyjątek stanowią należności i świadczenia określone w art. 433 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny – są one finansowane z części budżetowej dysponowanej przez Ministra Obrony Narodowej (art. 324 § 2);
- świadczenia związane z delegowaniem prokuratorów wojskowych będących żołnierzami zawodowymi pokrywane są ze środków przeznaczonych na działalność, o której mowa w art. 324 § 1 (art. 324 § 4).

Minister Obrony Narodowej jest zobowiązany ustalić kwotę wydatków na działalność związaną z potrzebami obronnymi w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym i przekazać ją do odpowiedniej części budżetowej na etapie opracowania projektu budżetu państwa (art. 324 § 3).