

PROJEKT USTAWY

Projekt – Prawo o ustroju Prokuratury

Założenia reformy ustrojowej

NIEZALEŻNOŚĆ • PRZEJRZYSTOŚĆ • ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Rozdzielenie funkcji | Autonomia budżetowa | Stabilność referatu

1. Punkt wyjścia i mapa reformy

Projekt jest kompleksową ustawą ustrojową. Łączy w jednym akcie zasady ustroju, organizację, status kadr, odpowiedzialność, działalność, relacje z Prokuraturą Europejską i finansowanie. Rdzeń reformy tworzą: rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości; niezależność instytucjonalna i indywidualna; autonomia budżetowa; spłaszczenie struktury; transparentność obsady stanowisk; stabilność referatu; jednolity status prokuratora; przebudowa odpowiedzialności.

Projekt kreuje Prokuraturę jako niezależną instytucję państwową, która stoi na straży praworządności, w szczególności działa na rzecz wymiaru sprawiedliwości i posiada autonomię budżetową. Prokuraturę stanowią PG, prokuratorzy i młodszy prokuratorzy; wspiera ich personel. Zadania są realizowane w interesie publicznym i dla ochrony praw i wolności jednostki.

Projektowe wartości: bezstronność, obiektywizm, równe traktowanie, ochrona jednostki i kontrola sądowa w ustawowych przypadkach – mają wyznaczać granice korzystania z szerokich kompetencji śledczych i oskarżycielskich. Ustawa odróżnia polecenia organizacyjne, wytyczne metodyczne dla kategorii spraw i zarządzenia ustrojowo-organizacyjne.

Dotychczasowy model jest nadmiernie hierarchiczny, podatny na naciski polityczne, skoncentrowany na statystyce i wielopiętrowym nadzorze. Celem jest przejście od anonimowej odpowiedzialności „organizacji” do odpowiedzialności konkretnego prokuratora referenta sprawy, przy jednoczesnym wzmocnieniu gwarancji jego niezależności.

2. Niezależność zewnętrzna i relacje z władzami

Projekt ustanawia niezależność Prokuratury i prokuratorów od innych organów i instytucji władzy publicznej. Gwarancje mają charakter personalny (kadencja PG), proceduralny (konkurs i udział Krajowej Rady Prokuratury), organizacyjny (własne organy), informacyjny (ograniczenie żądań dotyczących konkretnych spraw) i finansowy (odrębna część budżetu). Minister Sprawiedliwości nie kieruje Prokuraturą.

Rozliczalność PG, który składa Sejmowi i Senatowi do 30 kwietnia jawne sprawozdanie o zadaniach, kadrach, finansach i współpracy, wraz z opinią KRP o niezależności. Parlament może debatować, lecz nie głosuje nad przyjęciem dokumentu, co ogranicza możliwość politycznego „wotum”. Najwyższe organy państwa mogą żądać informacji o aspekcie działalności, ale nie o ustaleniach konkretnej sprawy.

PG może przekazywać informacje o konkretnej sprawie tylko, gdy są istotne dla bezpieczeństwa państwa lub prawidłowego funkcjonowania państwa. Ogólna polityka informacyjna, internetowe strony jednostek, informacje o stanie przestępczości oraz terminy skarg i wniosków zostają ustawowo uporządkowane.

Niezależność stanowi połączenie ochrony przed bieżącym sterowaniem z transparentnością i odpowiedzialnością publiczną. Nie jest to brak kontroli: pozostaje kontrola sądowa decyzji procesowych, kontrola parlamentarna o charakterze informacyjnym, KRP, audyty oraz odpowiedzialność służbowa i dyscyplinarna.

3. Niezależność wewnętrzna prokuratora

Prokurator referent samodzielnie prowadzi przydzieloną sprawę: wytycza kierunek, realizuje czynności, formułuje: końcowe rozstrzygnięcie, stanowisko sądowe, ocenę orzeczenia i środki zaskarżenia. W sprawie karnej prowadzi lub nadzoruje postępowanie, decyduje o zakończeniu i zasadniczo sam występuje we wszystkich instancjach. Podobna ciągłość obowiązuje w sprawach cywilnych czy administracyjnych.

Granice – referent wykonuje zarządzenia i generalne wytyczne metodyczne, ale nie indywidualne polecenia co do treści rozstrzygnięcia. PG może nakazać wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego; w innych sprawach nakazuje zbadanie okoliczności, pozostawiając decyzję referentowi. PG lub szef jednostki może sam wnieść środek zaskarżenia mimo odmiennego stanowiska referenta.

Zastępstwo prokuratora ma chronić ciągłość koncepcji sprawy. Zastępca jest związany pisemnym kierunkiem i stanowiskiem referenta, chyba że zastępstwo trwa ponad miesiąc lub istotnie zmieniają się okoliczności. W pilnej sytuacji sam rozstrzyga kwestie konieczne dla ochrony praw stron.

Prokurator może odwołać się do kolegium prokuratury okręgowej od niezgodnionej zmiany podziału czynności naruszającej niezależność. Wyjątkiem jest Prokuratura Generalna, gdzie dominują zadania wykonywane na rzecz PG, a nie własne referaty śledcze.

Samodzielność ma być sprzężona z osobistą odpowiedzialnością za sukcesy i porażki.

Odejście od „nadzoru merytorycznego” ma uczynić jawne wyjątki od samodzielności i zapobiegać nieformalnym naciskom.

4. Przydział, ważenie i stabilność spraw

Projekt ustanawia regułę przydziału według kolejności wpływu w kategoriach spraw, z równomiernym obciążeniem oraz uwzględnieniem specjalizacji i doświadczenia. Szef przed przydziałem określa kategorię i wagę według systemu ustanowionego przez PG; na wniosek referenta złożony przed pierwszą czynnością może zmienić wagę. Zmiana referenta jest wyjątkiem. Zamknięty katalog obejmuje wyłączenie, połączenie spraw, przekazanie według właściwości, nieprzerwaną niezdolność ponad miesiąc, dwa prawomocne wytyki w tej samej sprawie, zawieszenie oraz ustawowe przekazanie poza właściwością. Decyzja szefa jest pisemna i uzasadniona. PG zachowuje nadzwyczajną kompetencję zmiany referenta w szczególnie uzasadnionym przypadku również z innych przyczyn.

Stabilność referatu działa także organizacyjnie: zmiana podziału czynności nie odbiera dotychczasowych spraw. Po zmianie miejsca służby sprawy co do zasady są przenoszone z referentem. Odstępstwo wymaga negatywnych konsekwencji dla stron lub toku postępowania, porozumienia szefów, a przy sporze decyzji PG. Pozostawione sprawy wracają do zwykłego mechanizmu kolejności i ważenia.

Projektowane rozwiązania mają na celu zmniejszenie ryzyka tzw. ręcznego dobierania referenta lub odsuwania go od sprawy z powodów pozaprocesowych. Uprawnienie PG pozostaje potencjalnie istotnym wyjątkiem, lecz decyzja jest sformalizowana; projekt nie ustanawia pełnego losowania spraw, lecz uporządkowany przydział sekwencyjno-wagowy.

5. Prokurator Generalny: legitymacja, mandat, kompetencje

PG jest szefem całej Prokuratury i kieruje Prokuraturą Generalną. Reprezentuje instytucję, ujednolica praktykę przez wytyczne, rozstrzyga spory dotyczące właściwości, ustanawia ważenie spraw, prowadzi kadry i budżet, koordynuje ochronę praworządności, nadzoruje ustawowo czynności operacyjne, współpracuje z organami krajowymi, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSIP), Ministerstwa Obrony Narodowej, partnerami zagranicznymi i Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz obsługuje KRP i Radę Społeczną.

Wymogi kandydata na PG preferują aktualne doświadczenie prokuratorskie: czynny prokurator, 20 lat stażu sędziowsko-prokuratorskiego, 10 bezpośrednio poprzedzających lat jako prokurator, brak karalności dyscyplinarnej i postępowania publicznoskargowego. Kandydatura potrzebuje 100 podpisów czynnych prokuratorów, jawnej listy, koncepcji działania i dokumentów zarządczych. KRP przeprowadza weryfikację i transmitowane wystuchanie, a następnie wybiera do trzech najlepszych kandydatów według wiedzy, doświadczenia, zarządzania i koncepcji. Sejm powołuje bezwzględną większością, Senat zatwierdza (z domniemaniem zgody po 30 dniach). Sześcioletnia kadencja jest jednokrotna. Odwołanie za naruszenie ślubowania jest szczególnie zabezpieczone: wniosek KRP, 3/5 Sejmu, zgoda Senatu i skarga do Sądu Najwyższego (SN). SN może orzec bezskuteczność odwołania i ciągłość kadencji. Odrębnie działają przesłanki obiektywne, takie jak prawomocne skazanie lub kara dyscyplinarna.

Połączenie funkcji politycznej i funkcji prokuratorskiej uznano za źródło upolitycznienia. Wymóg bieżącego doświadczenia w prokuraturze ma zapobiec kierowaniu złożoną instytucją przez osobę nieznającą jej praktyki.

6. Trójszczeblowa organizacja i kierownictwo

Nowa struktura ma trzy szczeble: Generalny, okręgowy i rejonowy. Prokuratury regionalne zostają zniesione i scalone z okręgowymi. Okręg co do zasady odpowiada województwu, choć możliwy jest więcej niż jeden; rejon obejmuje jeden lub kilka powiatów, także z możliwością więcej niż jednej jednostki w powiecie. Projekt ustawowo opisuje podstawowe komórki i właściwość rzeczową.

Szczebel regionalny nie ma dziś wystarczającego uzasadnienia funkcjonalnego; utrwała nadzór, stanowiska awansowe i koszty. Reforma ma być organizacyjnym scaleniem, niewycofaniem prokuratorów z dotychczasowych miast ani degradacją finansową. Zasoby regionalne mają przejść głównie do okręgów lub PG.

Prokuratura Generalna obsługuje PG, koordynuje system i nie ma być zwykłym kolejnym szczeblem prowadzenia spraw. Dla najpoważniejszych zagrożeń państwa projekt tworzy Departament Bezpieczeństwa Państwa i Biura Śledcze. Okręgi prowadzą kategorie poważniejszych spraw wskazane ustawą i wykonują funkcje wobec rejonów; rejonu mają właściwość ogólną poza sprawami zastrzeżonymi.

Szefowie jednostek są powoływani przez PG po konkursie. Projekt przewiduje kadencyjność, kwalifikacje, udział organów kolegialnych i ograniczony katalog wcześniejszego odwołania. Kierownik zachowuje kompetencje organizacyjne, kadrowe, kontrolne i do zapewnienia równomiernego obciążenia, ale nie uzyskuje ogólnej władzy do merytorycznego sterowania referentem.

7. KRP, zgromadzenia, kolegia i Rada Społeczna

KRP jest centralnym gwarantem niezależności instytucji i prokuratorów. Ma dbać o standardy konstytucyjne, prawa jednostki, umowy międzynarodowe, warunki pracy oraz dialog z organizacjami społecznymi i zawodami prawniczymi. Jej kadencja trwa cztery lata.

Kompetencje KRP obejmują wybór kandydatów na PG, opiniowanie kandydatów do PG, odwołania od ewaluacji kompleksowej, udział w odwoływaniu szefów, opiniowanie rocznego sprawozdania PG, stanowiska i opinie dotyczące niezależności, udział w obsadzie oraz organizacji sądów dyscyplinarnych. Reprezentanci prokuratorów są wybierani powszechnie przy pomocy systemu elektronicznego w dziesięciu okręgach.

W Prokuraturze Generalnej i okręgach działają zgromadzenia prokuratorów, w okręgach także kolegia; w rejonach zgromadzenia obejmują wszystkich prokuratorów jednostki. Organy te opiniują lub rozstrzygają sprawy wskazane ustawą, w tym część spraw kadrowych, organizacyjnych, ewaluacyjnych i odwołań związanych z niezależnością.

Rada Społeczna przy PG tworzy platformę konsultacji zewnętrznej. Jej funkcja jest doradcza i opiniodawcza; nie wkracza w rozstrzygnięcia procesowe. Razem z jawnością sprawozdań i wystuchań ma wzmacniać społeczną legitymizację niezależnej instytucji.

Projekt przedstawia kolegialność jako przeciwwagę dla jednoosobowej hierarchii, lecz projekt zachowuje silną pozycję PG w kierowaniu, kadrach, budżecie i kontroli. Model ma więc charakter mieszany: niezależność referenta + centralne zarządzanie + kolegialne bezpieczniki.

8. Jednolity status i młodszy prokurator

Projekt rezygnuje z tytułów wiązanych ze szczeblem. Powołanie na urząd daje jeden tytuł „prokurator/prokuratorka”; praca w okręgu lub PG jest miejscem służbowym, nie kolejnym urzędem. Pierwsze powołanie następuje przez PG na wniosek KRP, po konkursie do prokuratury rejonowej. Przejścia do jednostek wyższych także wymagają konkursu, oceny kwalifikacji i odpowiednich opinii.

Wynagrodzenie może różnić staż, miejsce służbowe i funkcja, ale wszyscy prokuratorzy mają dostęp do rozwoju płacowego bez konieczności zdobywania nowego tytułu. Projekt potwierdza równoważność warunków wynagrodzenia z sędziami sądów powszechnych.

Młodszy prokurator zastępuje asesora prokuratorskiego. Jest członkiem Prokuratury, a nie jedynie osobą „próbowaną” poza jej ustrojem; wykonuje ustawowo określone czynności i podlega stopniowemu rozszerzaniu kompetencji oraz odpowiedzialności. Nabór ma być konkursowy, a kwalifikacje praktyczne mierzone dorobkiem spraw.

W konkursie na stanowisko prokuratora młodszy prokurator przedstawia wykaz 100 spraw (albo wszystkich, jeśli było ich mniej), obejmujących prowadzenie/nadzór, akty oskarżenia, środki zaskarżenia, wystąpienia sądowe i inne czynności. Materiał podlega ocenie kwalifikacyjnej i procedurze kolegialnej.

Jednolity status ma na celu usunięcie sztucznej drabiny prestiżu i awansów związaną z czterema szczeblami. Młodszy prokurator ma tworzyć uczciwszy, odpowiedzialny etap wejścia do zawodu niż dotychczasowy model asesury.

9. Odpowiedzialność zawodowa, dyscyplinarna i kontrola

Najłagodniejszy poziom to odpowiedzialność służbowa za błędy profesjonalne i naruszenia pracownicze. Projekt porządkuje postępowanie służbowe, wytyk służbowy i wprowadza wytyk zarządczy dla uchybień w kierowaniu. Dwukrotny prawomocny wytyk w tej samej sprawie może uzasadnić zmianę referenta sprawy.

Delikt dyscyplinarny zostaje ujęty klasycznie jako oczywista i rażąca obraza prawa lub uchybienie godności urzędu. Katalog kar jest stopniowalny aż do pozbawienia stanowiska; odrębne sankcje stosuje się wobec prokuratorów w stanie spoczynku. Nagminne wykroczenia komunikacyjne mogą stanowić uchybienie godności mimo przyjęcia mandatu.

Orzekają Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów i Wyższy Sąd Dyscyplinarny. Składy są losowane w systemie zapewniającym równe obciążenie; z reguły są trzyosobowe, a odwołanie od pozbawienia stanowiska rozpoznaje pięciu sędziów. Sędziowie dyscyplinarni są wybierani przez środowisko, a KRP ustala ich liczbę. Projekt przewiduje kasację do SN oraz publiczną, zanonimizowaną bazę orzeczeń.

Rzecznik dyscyplinarny ma być niezależny w decyzji końcowej, choć musi wszcząć postępowanie wyjaśniające na żądanie uprawnionego przełożonego lub samorządu. W sprawie PG żądanie może pochodzić od KRP lub Ministra Sprawiedliwości, a czynności prowadzi wskazany prokurator-członek KRP. Uregulowano zawieszenie, obniżenie wynagrodzenia i immunitet; PG odpowiada karnie za zgodą Sejmu, inni prokuratorzy za zgodą sądu dyscyplinarnego.

Projekt akcentuje równowagę: niezależność nie może oznaczać bezkarności, lecz odpowiedzialność ma być wykonywana przez stabilne, losowo obsadzone i dwuinstancyjne organy, a nie przez bieżącą hierarchię służbową.

10. Prokuratura Europejska, budżet i pozostałe rozwiązania

Relacje z Prokuraturą Europejską otrzymują własny dział. Przy okręgach mogą działać biura delegowanych prokuratorów europejskich; kandydaci są wyłaniany konkursowo. Prokurator EPPO zachowuje krajowe stanowisko, lecz świadczy pracę na rzecz EPPO i w sprawach europejskich nie podlega krajowemu szefowi ani jego poleceniom, wytycznym i decyzjom merytorycznym. Wydzielenie działu przede wszystkim konsoliduje i porządkuje rozwiązania wprowadzone po przystąpieniu Polski do wzmocnionej współpracy; nie należy przedstawiać go jako całkowicie nowego modelu merytorycznego.

Autonomia budżetowa – PG włącza projekt dochodów i wydatków do projektu ustawy budżetowej, wykonuje odpowiednie uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów i jest dysponentem odrębnej części budżetowej Prokuratury. Parlament zachowuje kompetencję do zmian w ustawie budżetowej.

Inne rozwiązania – elektronizacja postępowań i podpisów, zdalne czynności, ustawowe zespoły śledcze, wiążące wytyczne PG dla organów prowadzących przygotowanie w sprawach, w których oskarża prokurator, uporządkowany nadzór nad czynnościami operacyjnymi, wystąpienia naprawcze po ujawnieniu systemowych przyczyn przestępczości oraz informatyczne zarządzanie danymi.

Projekt przesuwą centrum ciężkości z polityczno-hierarchicznego zarządzania sprawami na ustawowo zabezpieczoną samodzielność referenta, kadencyjne i kolegialne mechanizmy personalne oraz jawność. Zachowuje jednak umiarkowanie silne, wyjątkowe kompetencje PG (nakaz wszczęcia, nadzwyczajna zmiana referenta, zaskarżenie, audyt), które mają służyć spójności i reagowaniu na nieprawidłowości.

NOWY USTRÓJ PROKURATURY

FILARY REFORMY



1. NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATURY

Prokuratura jako odrębna, niezależna od władzy wykonawczej instytucja wyspecjalizowana w ochronie praworządności.



2. NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATORA

Gwarancje niezależności w wykonywaniu czynności i podejmowaniu decyzji, ochrona przed naciskami i nieuzasadnioną ingerencją.



3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ I ROZLICZALNOŚĆ

Czytelne mechanizmy odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej oraz kontrola wewnętrzna i zewnętrzna.



PROKURATURA
NIEZALEŻNA
I ODPOWIEDZIALNA



4. JASNA STRUKTURA ORGANIZACYJNA

Przejrzysty, jednolity ustrój prokuratury w całym kraju, oparty na właściwości rzeczowej i miejscowej.



5. SAMORZĄD PROKURATORSKI

Samorząd prokuratorów jako gwarancja współdecydowania w sprawach istotnych dla środowiska i wykonywania zawodu.



6. TRANSPARENTNOŚĆ DZIAŁANIA

Większa przejrzystość działania prokuratury, jawność zasad i decyzji oraz komunikacja z obywatelami.

— PRAWORZĄDNOŚĆ • NIEZALEŻNOŚĆ • ZAUFANIE —

DOTYCHCZAS



Prokuratura podporządkowana władzy wykonawczej

Możliwość wydawania wiążących poleceń i wpływu na decyzje prokuratorów.



Słabsze gwarancje niezależności prokuratora

Ograniczona ochrona przed naciskami i nieuzasadnioną ingerencją.



Rozproszona i niejednolita struktura

Zróznicowane modele organizacyjne i właściwość.



Brak realnego samorządu prokuratorowskiego

Brak wpływu środowiska na kluczowe kwestie dotyczące zawodu.



Niewystarczająca transparentność i rozliczalność

Ograniczona jawność zasad i decyzji, słabsza kontrola.



Niespójne regulacje dyscyplinarne

Różne procedury i standardy odpowiedzialności dyscyplinarnej.

CO SIĘ ZMIENIA?



Niezależność instytucjonalna prokuratury

Prokuratura odrębną instytucją, niezależną od władzy wykonawczej.



Wzmocnione gwarancje niezależności

Nowe rozwiązania chroniące prokuratora w wykonywaniu czynności i podejmowaniu decyzji.



Przejrzysta i jednolita struktura w całym kraju

Ujednolicone zasady organizacji i właściwości rzeczowej oraz miejscowej.



Samorząd prokuratorowski

Instytucjonalny udział prokuratorów w sprawach istotnych dla zawodu i funkcjonowania prokuratury.



Większa transparentność i rozliczalność

Jawność zasad, lepsza komunikacja z obywatelami oraz skuteczna kontrola wewnętrzna i zewnętrzna.



Jednolite i sprawiedliwe postępowania dyscyplinarne

Ujednolicone przepisy i procedury gwarantujące bezstronność i rzetelność.



Celem reformy jest wzmocnienie **praworządności**, ochrony praw obywateli oraz zaufania społecznego do prokuratury.