

IUSTITIA

PRAWO USTROJOWE

Projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia – nowe otwarcie dla nowoczesnej prokuratury

Jacek Bilewicz*, Paweł Pik**

Artykuł opisuje projekt ustawy o Prawo o ustroju Prokuratury RP, przygotowany przez Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia. Autorzy przedstawiają w nim podstawowe zasady, na których opiera się projekt, to jest niezależność, transparentność, kontrolę publiczną, bezpośrednią odpowiedzialność prokuratorów oraz ich bezpośredni udział w działalności prokuratury poprzez samorząd zawodowy. Wyjaśniają w jaki sposób powyższe zasady zostały implementowane w projekcie ustawy.

Wstęp

Polska prokuratura, po przełomie z 1989 r., nie doczekała się nowej ustawy. Uchwalone niedługo po uchyleniu stanu wojennego przepisy ustawy o prokuraturze z 1985 r.¹ obowiązywały w mniej lub bardziej zmienionym kształcie do czasów tzw. „dobrej zmiany”. Warto w tym miejscu wspomnieć o „krótkiej przygodzie z niezależnością”, kiedy w latach 2010–2016 doszło do faktycznego rozdzielania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zmiana ta miała jednak wyłącznie fasadowy charakter, uzasadniany także tym, że jedynie sędzia może wyczyścić tę prokuratorowską

„stajnię Augiasza”. Prokuratura nie uzyskała samodzielności budżetowej, a jej kierownictwo nie zabiegało o nadanie jej sądowego charakteru. Dopełnieniem było coroczne zwlekanie z przyjmowaniem sprawozdań Prokuratora Generalnego przez premiera.

W dniu 4.3.2016 r. weszła w życie aktualnie obowiązująca ustawa – Prawo o prokuraturze², określająca ustrój prokuratury w Polsce, która swoimi korzeniami sięga do, zakotwiczonej w PRL regulacji z 1985 r., dodatkowo rozbudowując uprawnienia władcze kierownictwa, możliwość jego ingerencji w każde prowadzone postępowanie i rezygnując z zasady niezależności prokuratorów w ramach prowadzonych przez nich postępowań. Dodatkowo ustawa faktycznie zlikwidowała samorząd zawodowy prokuratorów i odeszła od postrzegania ich roli jako prawników występujących przed sądem, na rzecz funkcji swoistego „superpolicjanta” mającego przede wszystkim prowadzić i ściśle nadzorować postępowania przygotowawcze.

Stworzona została rozbudowana do czterech, a właściwie pięciu³ szczebli, najdroższa w historii struktura⁴, na której czele stanął polityk – Minister Sprawiedliwości łączący funkcje Prokuratora Generalnego, gdzie na pierwszy plan wysunięto zasadę hierarchicznego podporządkowania prokuratorów ich przełożonym. Doszło przy tym do degradacji 124 kompetentnych i doświadczonych prokuratorów, co nastąpiło bez podania jakiegokolwiek podstawy prawnej czy uzasadnienia. Kolejnych ponad 300 prokuratorów podjęło trudną decyzję odejścia ze służby w stan spoczynku. Prokuratorzy ci zostali zastąpieni częściowo przez nowo awansowanych kolegów, lecz najczęściej przez prokuratorów delegowanych z jednostek niższego szczebla, niejednokrotnie o krótkim lub bardzo krótkim stażu pracy. Istotne przy tym jest, iż ustawa – Prawo o prokuraturze nie określa precyzyjnych i obiektywnych kryteriów awansu prokuratorów, pozwalając kierownictwu prokuratury na całkowitą dowolność w tym zakresie.

* Autor jest prokuratorem byłej Prokuratury Generalnej, obecnie prokuratorem w Prokuraturze Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie, członkiem Zarządu Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia pierwszej i drugiej kadencji. Uczestniczył w pracach zespołu opracowującego Projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej.

** Autor jest prokuratorem Prokuratury Regionalnej w Gdańsku, członkiem Zarządu Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia pierwszej i drugiej kadencji. Uczestniczył w pracach zespołu opracowującego Projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej.

¹ Ustawa z 20.6.1985 r. o prokuraturze (pierwotnie o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej).

² Ustawa z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247).

³ Jeżeli uwzględnić 11 wyodrębnionych organizacyjnie Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

⁴ Budżet powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2021 r. wyniósł 3 160 345, 00 zł, co stanowiło wzrost w porównaniu z rokiem 2015 o ponad 62%, czyli o kwotę 1 213 884, 00 zł (por. Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr ewid. 97/2022/P/22/001/KPB – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury).

Na to nałożył się, rozbudowany do nieznanych wcześniej rozmiarów nadzór wewnętrzny w prokuraturze⁵, co nastąpiło wbrew publicznym deklaracjom kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej o konieczności jego znacznego ograniczenia na rzecz wykonywania przez każdego prokuratora czynności orzeczniczych.

Skutkiem opisanych powyżej działań było zbudowanie drogiej, nadmiernie rozbudowanej i niewydolnej struktury, mającej sprostać partyjnym oczekiwaniom rządzących, a nie służącej realizacji prawa obywateli do rzetelnego, sprawiedliwego i szybkiego procesu. Po kilku latach obowiązywania nowej ustawy obywatele otrzymali „patchworkowego potworka”, w którym największa liczba prokuratorów w Unii Europejskiej⁶ wykonuje szereg czynności, z których większość nie stanowi tego, co można określić jako podstawową działalność prokuratury, czego skutkiem jest rażący wzrost długotrwałości prowadzonych postępowań przygotowawczych⁷.

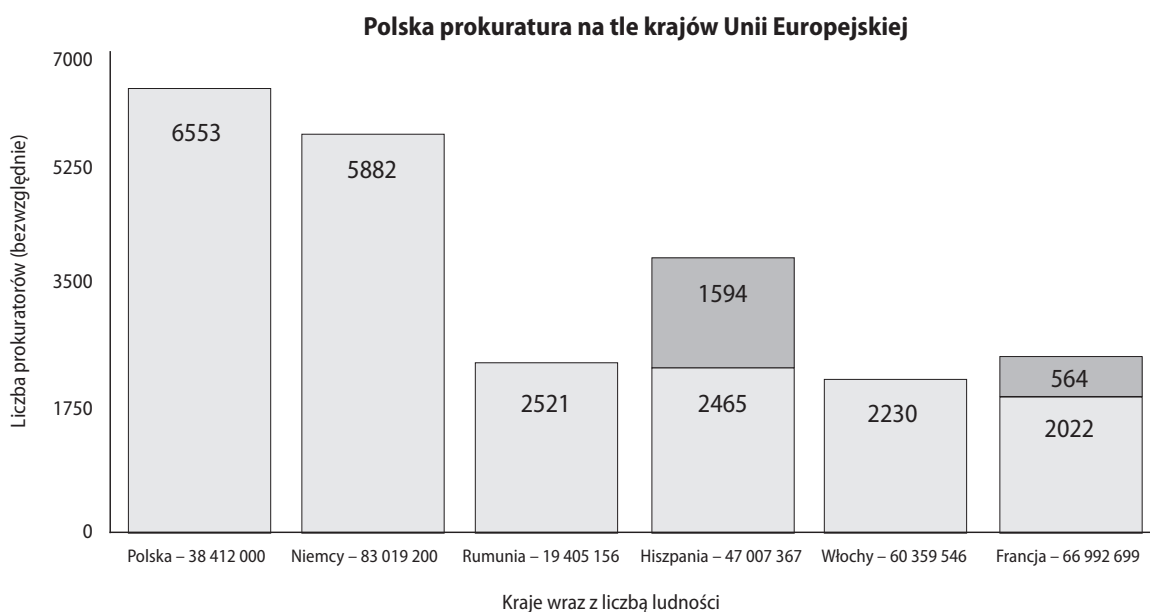
Dla prokuratorów skupionych w Stowarzyszeniu Prokuratorów Lex Super Omnia, było jasne, że kręgosłup proponowanej przez nas nowej ustawy musi być zakotwiczony w standardach międzynarodowych. Kiedy w maju 2017 r. Komisja Wenecka Rady Europy⁸ podjęła prace związane ze sporządzeniem opinii na temat ustawy – Prawo o prokuraturze, nasze świeżo zarejestrowane Stowarzyszenie przystąpiło do

procesu ewaluacyjnego. Na ręce Przewodniczącego Komisji skierowaliśmy obszernie uwagi, dotyczące zarówno przepisów ustrojowych, jak i przepisów wprowadzających, porównując uregulowania ustawy ustrojowej z okresu PRL, z tymi wprowadzonymi ustawą prawo o prokuraturze z 2016 r. Znalazły one odzwierciedlenie w treści opinii Nr 892/2017 przyjętej na 113 Sesji Plenarnej Komisji Weneckiej.

Obok opinii Komisji Weneckiej wzięliśmy pod uwagę także rekomendacje innych organów Rady Europy, tj. rekomendację Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych Komitetu Ministrów Rady Europy oraz treść przygotowanej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich opinii Nr 9(2014) na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora (tzw. „Karta Rzymska”). Bardzo ważne było dla nas także przyjęcie podobnych rozwiązań, jakie obowiązują w modelach innych krajów europejskich, zwłaszcza tych przewidujących silne gwarancje niezależności prokuratora wykonującego przede wszystkim obowiązki oskarżycielskie przed sądem.

Nowe, proponowane przez Stowarzyszenie rozwiązania ustrojowe będą stanowić bazę dla przystąpienia Polski do Prokuratury Europejskiej i tym samym standardy działania polskiej prokuratury muszą odpowiadać standardom krajów, które już do instytucji tej należą.

Rys. 1 Liczba prokuratorów w poszczególnych krajach Unii Europejskiej⁹



⁵ Na podstawie sprawozdań statystycznych Pk-P1K publikowanych przez Prokuraturę Krajową ustalono, że liczba spraw wpisanych do rejestru Dsn obejmujących różne formy nadzoru wzrosła w latach 2015–2022 o 429–497%.

⁶ Dane na podstawie opracowania „Wyzwania i sukcesy. Prokuratura 2019”, Warszawa 2019 oraz European judicial systems CEPEJ Evaluation report – 2020.

⁷ Wzrost liczby spraw długotrwałych na podstawie sprawozdań statystycznych Pk-P1K publikowanych przez Prokuraturę Krajową wyniósł w latach 2015–2022 w poszczególnych kategoriach od 118% do 511%.

⁸ Właściwie Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy, w którego skład wchodzi niezależni eksperci prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, sędziowie sądów najwyższych i trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich, członkowie parlamentów narodowych oraz urzędnicy służby cywilnej.

⁹ W przypadku Hiszpanii i Francji uwzględniono także sędziów śledczych.

Mając na uwadze, z jednej strony, całkowitą nieprzydatność doczasowych rozwiązań ustawowych statuujących prokuraturę w Polsce, z drugiej zaś opisane powyżej europejskie standardy jakie powinna spełniać nowoczesna prokuratura w demokratycznym państwie, Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia podjęło decyzję o przystąpieniu do stworzenia całkowicie nowych przepisów kształtujących funkcjonowanie prokuratury i prokuratorów w naszym kraju. Przygotowano szczegółowe założenia, które konsultowano z prokuratorami, organizacjami sędziowskimi, innymi organizacjami prawniczymi, a przede wszystkim z organizacjami społecznymi i obywatelskimi, w celu przygotowania rozwiązań prawnych budujących niezależną, nowoczesną, sprawną, tańszą, a nade wszystko proobywatelską prokuraturę, która ma stanowić fundament demokratycznego państwa prawnego.

Rozpoczynając od czystej kartki papieru stworzono całkowicie nowy projekt, poza niektórymi, czysto technicznymi przepisami, całkowicie odmienny od dotychczasowych rozwiązań, który w ocenie Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia pozwoli na zbudowanie prokuratury Rzeczpospolitej Polskiej, o trwałych fundamentach, odpornej na zawirowania polityczne, której głównym zadaniem, jak wskazano w art. 2 § 1 projektu, ma być stanie na straży praworządności oraz praw i wolności człowieka.

Najważniejsze zasady i założenia, które legły u podstaw przygotowywanego projektu

Punktem wyjścia, od którego należało zacząć tworzenie projektu było określenie podstawowych zasad i założeń, na których będzie się on opierał. To właśnie one muszą nadawać kształt nowej prokuraturze, zarówno w sferze statuujących ją regulacji prawnych, jak i później w codziennej, merytorycznej pracy prokuratorów.

Wśród zasad na plan pierwszy wysuwa się niezależność zewnętrzna i wewnętrzna prokuratorów. Niezależność zewnętrzna to ukształtowanie prokuratury jako organu wymiaru sprawiedliwości, realizującego swoje zadania niezależnie od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 1 § 1 i 2 projektu), na której czele stoi Prokurator Generalny, powoływany spośród prokuratorów, w precyzyjnie określonej w ustawie procedurze.

Niezależność wewnętrzna jest rozumiana zarówno jako wykonywanie swoistego „imperium” jakie posiadają prokuratorzy, tj. występowanie w imieniu państwa w charakterze oskarżycieli publicznych w postępowaniach karnych, udział w postępowaniach cywilnych i administracyjnych, podejmując samodzielne decyzje jedynie na podstawie obowiązującego prawa, kierując się przy tym zasadami bezstronności, równego traktowania i zakazem dyskryminacji, jak również

szczełowe określenie zasad wydawania prokuratorom poleceń przez Prokuratora Generalnego i bezpośrednich przełożonych.

Proobywatelska i propaństwowa prokuratura to organizacja transparentna i podlegająca kontroli społecznej. Obywatele mają prawo wiedzieć jak funkcjonuje ta instytucja, w jaki sposób pełni swoją funkcję w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz czy prawidłowo gospodaruje powierzonymi jej pieniędzmi. To także jasne określenie zrównoważonych kryteriów awansowych prokuratorów i zasad współpracy z organizacjami społecznymi, w szczególności udziału ich przedstawicieli w pracach organów prokuratury i możliwości wskazywania kandydatów do tych organów.

Szybkość i sprawność prowadzonych postępowań stanowi realizację zasady dostępu obywateli do sprawiedliwego procesu i jest wyznacznikiem skuteczności instytucji wymiaru sprawiedliwości, w tym prokuratury. Tylko odbiurokratyzowana prokuratura o jasno określonym zakresie obowiązków i odpowiedzialności oraz właściwie zarządzająca swoimi zasobami kadrowymi ma szansę na spełnienie oczekiwań społecznych w tym zakresie.

Szeroki zakres kompetencji i obowiązków jakie państwo nakłada na prokuratorów, w tym możliwość nakazania zatrzymania osób, przeszukania, uchylenia wielu tajemnic prawnie chronionych, a przede wszystkim przyznanie im wyłącznego¹⁰ uprawnienia do kierowania do sądu skargi jaką jest akt oskarżenia, uzasadnia konieczność szczegółowego określenia w przepisach ustrojowych prokuratury zasad odpowiedzialności prokuratorów za podejmowane decyzje. Brak tego typu uregulowań zarówno w ustawie o prokuraturze z 1985 r., jak i obecnie obowiązujących przepisach, doprowadził do swoistego rozmywania się tej odpowiedzialności, co pozwala na uniknięcie konsekwencji niezgodnych z prawem zachowań oraz negatywnie wpływa na odbiór społeczny prokuratury.

Silny i sprawny samorząd prokuratorski stanowi jeden z filarów niezależnej i apolitycznej prokuratury. Obecnie obowiązująca ustawa – Prawo o prokuraturze praktycznie dokonała jego likwidacji, pozostawiając jedynie fasadową formę w postaci zgromadzeń prokuratorów w prokuraturach regionalnych i tworząc w miejsce Krajowej Rady Prokuratury – kadłubowy organ nazwany Krajową Radą Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Mimo bardzo ograniczonych kompetencji samorządu, sprowadzających się głównie do funkcji opiniodawczych w 2020 r. wprowadzono zmiany¹¹ polegające na przyznaniu prawa udziału w zgromadzeniach

¹⁰ Wyjątek w tym zakresie przewidują m.in. przepisy ustawy – Kodeks karny skarbowy.

¹¹ Nie bez znaczenia dla wprowadzonych zmian był wybór w 2018 r. przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych w Białymstoku, Gdańsku i Warszawie, jako członków Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawicieli Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia.

prokuratorów, prokuratorom piastującym funkcje zastępców prokuratora regionalnego, prokuratorów okręgowych i prokuratorów rejonowych, co realnie daje prokuratorom funkcyjnym przewagę głosów nad prokuratorami pochodzącymi z wyboru.

Główne rozwiązania prawne przyjęte w projekcie dla realizacji jego zasad i założeń

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania możliwe jest przedstawienie jedynie części rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy – Prawo o ustroju prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia, tj. tych mających implementować zasady i założenia, o których mowa powyżej.

W zakresie niezależności zewnętrznej i wewnętrznej prokuratury i prokuratorów projekt przewiduje, iż Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej jest organem wymiaru sprawiedliwości, niezależnym od władz ustawodawczej i wykonawczej. Na jej czele stoi Prokurator Generalny powoływany, co do zasady¹², przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, spośród dwóch kandydatów¹³ wyłonionych przez Naczelną Radę Prokuratury w procedurze konkursowej na jednorazową sześcioletnią kadencję. Prokurator Generalny stoi na czele prokuratury i dysponuje samodzielnie jej budżetem.

Prokuratorzy w poszczególnych jednostkach realizują swoje zadania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, są niezależni przy wykonywaniu swoich obowiązków i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Ograniczono przy tym w istotny sposób zasadę hierarchicznego podporządkowania w prokuraturze przyjmując, iż tylko Prokurator Generalny jest prokuratorem nadrzędnym wobec wszystkich prokuratorów. Projekt zakłada brak hierarchicznego podporządkowania pomiędzy jednostkami prokuratury.

Ścisłe określono także zasady wydawania wytycznych, zarządzeń i poleceń, które nie mogą dotyczyć treści czynności prawnej w konkretnym postępowaniu, z wyjątkiem polecenia wszczęcia postępowania karnego oraz w okolicznościach wskazanych w ustawie podjęcia działań w sprawie cywilnej lub administracyjnej¹⁴.

Projekt ustawy Stowarzyszenia porządkuje także kwestie delegacji i statusu służbowego prokuratorów. Wprowadza m.in. ograniczenia delegacji do innej jednostki prokuratury na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, przy czym warunkiem delegowania jest odpowiednio długi staż pracy (5 lat dla prokuratury okręgowej oraz 15 lat dla Biura Prokuratora Generalnego). Projekt przewiduje możliwość zarządzenia sześciomiesięcznej delegacji prokuratora do innej jednostki, poza miejsce jego zamieszkania jedynie wówczas, gdy delegacji takiej nie będą utrudniały względy osobiste bądź rodzinne zainteresowanego.

Projekt przewiduje likwidację wszelkich instytucjonalnych możliwości nietransparentnego oddziaływania na prokuratora, w tym awansów nagrodowych oraz nagród finansowych.

Wobec likwidacji prokuratur regionalnych wprowadza nową kwalifikację stanowisk służbowych. Zachowane zostaną 3 stanowiska – prokuratora prokuratury rejonowej, prokuratora prokuratury okręgowej oraz prokuratora Biura Prokuratora Generalnego. Powołania na wszystkie stanowiska prokuratorskie będą przeprowadzane w trybie konkursowym, nad którym czuwać będzie Naczelna Rada Prokuratury. Projekt w swoich założeniach przyjmuje zrównoważony charakter awansu służbowego i wprowadzając stosowne kryteria formalne dla osób ubiegających się o awans.

W podobnym, konkursowym charakterze wyłaniania będą kierownicy jednostek, których czas urzędowania będzie limitowany kadencją.

Projekt zapewnia prokuratorom prawo do działania w zrzeczeniach prokuratorskich i w organizacjach społecznych, podkreślając ich prawo do wolności wypowiedzi. Ustala sprawiedliwe zasady przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku, wprowadzając minimalny staż pracy umożliwiający skorzystanie z tego świadczenia. Zachowano przy tym gwarancje pełnych świadczeń osobom, które utraciły zdrowie w związku z ciężkimi warunkami pracy czy też chorobą zawodową.

Projektowane przepisy dookreślają pojęcie pracodawcy, przyjmując, że będzie nim prokuratura okręgowa oraz Biuro Prokuratora Generalnego. Porządkuje sprawy związane z czasem pracy prokuratora, pełnieniem dyżurów i przysługującymi uprawnieniami związanymi z prawem do odpoczynku.

Już w art. 1 § 2 projektu wskazano, iż prokuratura podlega kontroli społecznej na zasadach określonych w ustawie. W dalszej jego części wprowadzono zasadę, że prokuratorzy, przy wykonywaniu zadań, współpracują z organami administracji publicznej, organami samorządu terytorialnego, ale także związkami zawodowymi, organizacjami samorządowymi, podmiotami użyteczności publicznej oraz organizacjami

¹² Mając na uwadze pojawiające się w przeszłości przypadki długotrwałego nierealizowania przez Prezydenta jego obowiązków ustawowych, m.in. odmowy powoływania sędziów przedstawionych mu przez Krajową Radę Sądownictwa, projekt ustawy określa Prezydentowi termin dwóch miesięcy (odpowiednio przed upływem kadencji dotychczasowego Prokuratora Generalnego albo w ciągu dwóch miesięcy od jej wygaśnięcia) na powołanie Prokuratora Generalnego. Po upływie tego terminu Prokuratora Generalnego powołuje Senat.

¹³ Kandydatem może być prokurator w stanie czynnym, z co najmniej 20-letnim nieprzerwanym stażem na stanowisku prokuratora w stanie czynnym, który w ciągu 10 lat przed zgłoszeniem kandydatury do objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego nie wykonywał innego zawodu.

¹⁴ Wytyczne, zarządzenia i polecenia mogą być wydawane przez Prokuratora Generalnego wobec wszystkich prokuratorów. Prokurator Okręgowy i Prokurator Rejonowy mogą wydawać zarządzenia i polecenia jedynie wobec podległych im prokuratorów. Prokuratorowi, który uzna, iż polecono mu podjęcie bezprawnego lub nieetycznego zachowania, przysługuje prawo odwołania do Naczelnej Rady Prokuratury.

społecznymi, w szczególności działającymi na rzecz ochrony praw i wolności człowieka. Zasada transparentności realizowana jest także poprzez obowiązki sprawozdawcze i informacyjne Prokuratora Generalnego, który corocznie musi przedstawić Sejmowi sprawozdanie z działalności prokuratury, a także informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej¹⁵.

Istotnym *novum* projektu jest istotne zwiększenie roli obywateli, poprzez organizacje społeczne, w działalności prokuratury. Projekt przewiduje m.in. możliwość zgłaszania przez organizacje pozarządowe, których głównym przedmiotem działania jest ochrona praw człowieka lub obrona praworządności oraz rady instytutów nauk prawnych uczelni wyższych kandydata na Prokuratora Generalnego. Dodatkowo przy Naczelnej Radzie Prokuratury proponuje się utworzyć organ doradczy i opiniodawczy w postaci Rady Społecznej, w skład, której oprócz przedstawicieli samorządów innych zawodów prawniczych wchodzić ma trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych, do celów statutowych których należy realizacja zadań z zakresu ochrony praworządności, popularyzacji przestrzegania prawa oraz konstytucyjnego porządku, propagowania ochrony praw i wolności człowieka, a także prowadzenie działań na rzecz podnoszenia standardów funkcjonowania instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Projekt Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia proponuje całkowicie odmienne od dotychczasowego spojrzenie na rolę prokuratora w procesie karnym. Postuluje się rozgraniczenie kompetencji śledczych jakie posiada policja i inne uprawnione do prowadzenia postępowania przygotowawczego organy, kompetencji oskarżycielskich przysługujących prokuratorowi oraz oczywiście kompetencji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przynależnych sądom i trybunałom¹⁶. Na pierwszy plan wysuwa się zatem rola prokuratora jako oskarżyciela publicznego przed sądem, wnoszącego akt oskarżenia i odpowiedzialnego za niego nie tylko do prawomocnego zakończenia postępowania sądowego, ale także na etapie postępowania wykonawczego. Prokurator kontroluje przy tym organy prowadzące postępowanie przygotowawcze w zakresie zgodności z prawem ich działań i respektowania przez nie praw stron postępowania. Pozwoli to na widoczne przyspieszenie etapu postępowania przygotowawczego poprzez realizację poszczególnych jego etapów przez wyspecjalizowane organy, których zakres kompetencji i odpowiedzialności będzie ściśle określony.

Dostęp obywateli do sprawiedliwego procesu, w którym rolę oskarżyciela publicznego pełni niezależny prokurator, może być zagwarantowany tylko przez nowoczesną, dobrze zarządzaną, a ponadto sprawnie i szybko realizującą swoje obowiązki, strukturę organizacyjną prokuratury. Istotne jest zatem, co proponuje projekt, spłaszczenie tej struktury do trzech szczebli – prokuratur rejonowych, prokuratur okręgowych i ograniczonego osobowo Biura Prokuratora Generalne-

go, zapewniającego jedynie obsługę Prokuratora Generalnego w związku z realizowanymi przez niego zadaniami. Autorzy projektu nie dostrzegają też konieczności utrzymywania prokuratorów w ramach struktury Instytutu Pamięi Narodowej. Postuluje się także ograniczenie liczby prokuratorów wojskowych. Działania te, przy jednoczesnej likwidacji istniejących w prokuraturze form nadzoru, spowodują, z jednej strony, znaczne usprawnienie i skrócenie prowadzonych postępowań, z drugiej, pozwolą na oszczędności budżetowe, które będą mogły być przeznaczone na reformę systemu wynagrodzeń pracowników administracyjnych prokuratury.

Wraz z przyjęciem niezależności jako fundamentalnej zasady określającej poszczególne regulacje projektu opracowanego przez Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super zaproponowano pełną i bezpośrednią odpowiedzialność prokuratorów za prowadzenie przydzielonych im spraw. Wraz z likwidacją zwierzchniego nadzoru służbowego ustawa wprowadza czytelne, jednoznaczne kryteria kontroli pracy prokuratora. To niezawisły sąd będzie organem weryfikującym zasadność skierowanego aktu oskarżenia, czy też podjętej decyzji o odmowie wszczęcia bądź o umorzeniu postępowania.

Uprawnienia kontrolne w zakresie terminowości prowadzonych postępowań, jak i przestrzegania w toku ich prowadzenia gwarancji procesowych stron, pozostaną jako uprawnienia kierowników jednostek. Co wymaga podkreślenia, projekt ustawy opracowany przez Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia przewiduje zarówno kadencyjność kierowników jednostek wybieranych w formule konkursowej, jak również to, że oni sami będą podlegać ocenie okresowej, tak jak inni prokuratorzy.

Przyjmując w projekcie koncepcję zbliżenia prokuratury, jako organu wymiaru sprawiedliwości, do sądów powszechnych poddano decyzje prokuratora, tak kończące postępowanie, jak i wydawane w jego toku, szerokiej kontroli sądowej.

Niezależnie od powyższego prokuratorzy będą poddawani ocenie okresowej prowadzonej co 4 lata.

Przedmiotem oceny okresowej będzie prawidłowość, poziom i efektywność wykonywania powierzonych obowiązków służbowych, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożonością, a także podnoszenie kwalifikacji zawodowych i kultura urzędowania, obejmująca kulturę osobistą i sposób zachowania wobec uczestników postępowania i współpracowników, a w odniesieniu do kierowników jednostek prokuratury – sprawność i efektywność kierowania jednostką.

Projekt przewiduje stworzenie nowego modelu postępowania dyscyplinarnego, odpowiadającego wymogom

¹⁵ Informację tę Prokurator Generalny przedkłada także Senatowi.

¹⁶ Idea rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów procesu karnego przyświecała już twórcom Kodeksu postępowania karnego z 1997 r., jednak z przyczyn organizacyjnych, leżących także po stronie prokuratury, nie została w praktyce wprowadzona w życie.

rzetelnej i transparentnej oceny pracy. Prokurator Generalny pozostanie przełożonym dyscyplinarnym wszystkich prokuratorów, niemniej projekt przewiduje możliwość inicjowania postępowań dyscyplinarnych także przez organy samorządowe prokuratury. Istotnym *novum* projektu jest pełne uniezależnienie rzecznika dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego oraz przekazanie kompetencji sądu odwoławczego od orzeczeń sądu dyscyplinarnego I instancji – sądom powszechnym – sądom apelacyjnym.

Projekt zakłada budowę sprawnego samorządu prokuratorów na wszystkich szczeblach organizacyjnych, uwzględniając w tym także prokuratury rejonowe, gdzie samorząd będą tworzyły zebrania prokuratorów i asesorów. Na szczeblu prokuratury okręgowej zostaną utworzone zgromadzenia prokuratorów okręgu, natomiast w Biurze Prokuratora Generalnego organem samorządowym będzie Zgromadzenie Prokuratorów Biura Prokuratora Generalnego.

Organy samorządowe zostaną wyposażone w szerokie kompetencje, uwzględniające m.in. podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących funkcjonowania poszczególnych jednostek, jak i warunków pracy. Zarówno zebrania w prokuraturach rejonowych, jak i zgromadzenia prokuratorów w okręgu będą mogły sygnalizować sytuacje naruszające niezależność prokuratorów czy też naruszające prawo, takie jak mobbing albo dyskryminacja. Będą mogły też podejmować uchwały o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

Zgromadzenia prokuratorów wchodzących w skład prokuratury okręgowej, oprócz wskazanych powyżej kompetencji będą wyłaniać kandydatów na rzeczników dyscyplinarnych, sędziów sądów dyscyplinarnych czy też wyrażać opinie na temat kandydata lub kandydatów na stanowisko prokuratora okręgowego bądź jego zastępców.

Lustrzane kompetencje dla tych wskazanych powyżej będzie miało Zgromadzenie Prokuratorów Biura Prokuratora Generalnego. Będzie mogło chociażby kierować do Naczelnej Rady Prokuratury wnioski w przedmiocie wniesienia inicjatywy ustawodawczej oraz wystąpienia dotyczące problemów związanych z funkcjonowaniem jednostek prokuratury i pracy prokuratorów oraz asesorów.

Korporacyjnym organem samorządowym będzie natomiast Naczelna Rada Prokuratury, stojący na straży niezależności prokuratorów i asesorów jako organ kontrolno-doradczy Prokuratora Generalnego. Będzie powoływana na czteroletnią kadencję i składać się będzie składać się z 12 członków wybranych spośród prokuratorów Biura Prokuratora Generalnego, prokuratorów prokuratur okręgowych i prokuratorów prokuratur rejonowych.

Naczelna Rada Prokuratury będzie miała szerokie kompetencje związane m.in. z przeprowadzeniem konkursu i wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, organizacją konkursów i wyboru prokuratorów powoływanych na pierwsze i kolejne stanowiska służbowe, będzie rozpoznawać odwołania od decyzji w przedmiocie ocen okresowych czy też będzie mogła wnioskować o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Podsumowanie

Jak wskazano powyżej, bardzo ważne było dla autorów projektu opracowanie propozycji ustawowej, która uwzględniałaby europejskie standardy funkcjonowania prokuratury. To jednak nie wszystko. Propozycja ta musiała być zgodna z oczekiwaniami społeczeństwa obywatelskiego, które domaga się od prokuratury empatii, profesjonalizmu i transparentności. Wszystkie te oczekiwania Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia starało się uwzględnić w projektowanych przepisach. Chcąc zmienić postrzeganie prokuratury z urzędu śledczego na organ wymiaru sprawiedliwości chcieliśmy, aby nasza koncepcja powstała w ścisłej współpracy ze środowiskami sędziowskimi, uwzględniając także ich postulaty. Jeśli uda się nam przekonać polityków do przyjętych rozwiązań w dalszych działaniach będziemy dążyć do zmiany statusu urzędników i innych pracowników prokuratury, w szczególności uwzględnienia ich słusznych żądań płacowych.

Projekt obecnie poddawany jest pracom legislacyjnym. Po ich zakończeniu przedstawimy go opinii publicznej, w szczególności społeczeństwu obywatelskiemu, w całości jako kompletną propozycję legislacyjną i będziemy chcieli kontynuować dyskusję nad zaproponowanymi rozwiązaniami.

SUMMARY

Draft Law on Public Prosecution Service of the Republic of Poland by Association of Prosecutors Lex Super Omnia – a new opening for a modern Public Prosecution Service

The article contains a description of the draft law on Public Prosecution Service of the Republic of Poland prepared by Association of Prosecutors Lex Super Omnia. The authors present the key principles on which the project is based, namely independence, transparency and public control, the principle of a direct responsibility of prosecutors, and the principle of direct participation of prosecutors in the activity of the Public Prosecution Service through professional self-government. The authors explain how these principles have been incorporated into the draft law.

Key words: Public Prosecution Service, Independence of prosecutors, Association of Prosecutors Lex Super Omnia, rule of law