Kraków, dnia 5 stycznia 2015 r.

**OPINIA RADY GŁÓWNEJ ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PROKURATORÓW
I PRACOWNIKÓW PROKURATURY RP O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY PRAWO O PROKURATURZE.**

1. **UWAGI OGÓLNE.**

Poselski projekt Ustawy Prawo o prokuraturze (druk sejmowy nr 162) przedłożono Marszałkowi Sejmu RP w dniu 24 grudnia 2015 r. W dniu 13 stycznia 2016 r. zaplanowano pierwsze czytanie projektu. Z uwagi na krótki okres czasu pomiędzy wniesieniem projektu, a jego pierwszym czytaniem niniejsza opinia odnosić się będzie jedynie do kwestii najistotniejszych.
W ocenie Rady Głównej ZZPiPP RP przyspieszony tryb procedowania przedmiotowej ustawy wynika w pierwszej kolejności z kończącej się kadencji Prokuratora Generalnego, w drugiej zaś z realizacji programu partii rządzącej, przewidującego między innymi powrót do unii personalnej pomiędzy urzędami Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Ten, niejako wymuszony wspomnianymi okolicznościami kalendarz nie sprzyja stworzeniu nowego Prawa o prokuraturze, jako regulacji kompleksowej i docelowej. Sam fakt podjęcia wysiłku stworzenia całkowicie nowej ustawy regulującej funkcjonowanie prokuratury w miejsce wielokrotnie nowelizowanej i obowiązującej od 1985 r. Ustawy
o prokuraturze należy natomiast ocenić pozytywnie. Wychodzi on naprzeciw postulatom formułowanym przez środowisko prokuratorskie w zakresie stworzenia nowej regulacji prawnej. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP traktuje przedmiotowy projekt jako pierwszy z kroków reformy prokuratury, która wymagać będzie kontynuacji, z jednej strony poprzez wypracowanie rozporządzeń wykonawczych w tym nowego Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury, z drugiej zaś poprzez kontynuowanie prac nad Ustawą w ramach zespołu ustrojowego Komisji Kodyfikacyjnej RP. Rada Głowna stoi bowiem na stanowisku, iż wspomniana Komisja, w odróżnieniu od ustępującej powinna podjąć trud stworzenia nowoczesnego Kodeksu postepowania karnego dostosowanego do wymogów zwalczania współczesnej przestępczości. Równolegle do takich prac winny być prowadzone dalsze działania dostosowawcze w sferze ustrojowej związanej z funkcjonowaniem prokuratury, sądów powszechnych i policji. Wnioski powyższe płyną między innymi z negatywnych doświadczeń ostatnich kilkunastu miesięcy, kiedy to najpierw fragmentarycznie znowelizowano procedurę karną, aby jednocześnie całkowicie zaniechać działań dostosowujących wymiar sprawiedliwości do jej nowych, kontradyktoryjnych wymogów. Przechodząc na grunt opiniowanego projektu w pierwszej kolejności odnieść się należy do jego myśli przewodniej, jaką jest powrót do unii personalnej na stanowisku Ministra Sprawiedliwości
i Prokuratora Generalnego, jako sztandarowego projektu politycznego większości parlamentarnej. Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, dystansując się od uzasadnienia wyraża opinię, że nieuchronność tego rozwiązania jest przesądzona i jego kontestowanie w tej sytuacji staje się niecelowe, w szczególności wobec biernej postawy Prokuratury Generalnej w przedmiotowej kwestii. Związek nie wyrzeka się jednak prawa do opiniowania poszczególnych zapisów projektu. Spośród rozwiązań zasługujących na aprobatę wymienić należy w szczególności postulowane przez środowisko prokuratorskie zniesienie ocen okresowych, modyfikacje w sferze nadzoru eliminujące mechanizm lustracji, pewne korzystne aczkolwiek niewystarczające korekty w przestrzeni uproszczenia struktury organizacyjnej, utworzenie scentralizowanej struktury zwalczającej przestępczość zorganizowaną, rezygnację z trybów konkursowych
w dotychczasowej postaci i przy uwzględnieniu negatywnych doświadczeń
z wyjątkiem konkursów na pierwsze stanowisko prokuratorskie, ustawowe uregulowanie zasady współpracy z organizacjami zrzeszającymi prokuratorów z pewnymi zastrzeżeniami, o których mowa w treści opinii, zasadę obowiązkowego referatu prokuratorskiego z zastrzeżeniami, niektóre uregulowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej ze szczególnym uwzględnieniem postulowanej przez Związek jawności. Wśród rozwiązań zaopiniowanych negatywnie na uwagę zasługują m.in.: eliminacja okresów przejściowych do uzyskania wcześniejszego stanu spoczynku i tym samym zróżnicowanie sytuacji prawnej prokuratorów i sędziów w tym zakresie, wprowadzenie automatyzmu przy wydalaniu ze służby w przypadku skazania za przestępstwo nieumyślne np. wypadek drogowy, brak normy zobowiązującej do przekazania składek ZUS w przypadku rozwiązania stosunku służbowego, zmiany w konstrukcji ograniczeń zasady niezależności, wprowadzenie instytucji doradcy społecznego z podkreśleniem potrzeby jej ewentualnego uściślenia, nadmierne zwiększenie represyjności
w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej, wprowadzenie możliwości delegowania bez zgody na okres do roku. Jednocześnie, podkreślając potrzebę dalszych zmian, Rada Główna zauważa konieczność powrotu do mechanizmu awansu poziomego, przywrócenia równolegle z innymi służbami uprawnienia do 100-procentowego wynagrodzenia w trakcie zwolnienia lekarskiego, wprowadzenia nowych, indywidualnych gwarancji niezależności w przestrzeni odbierania spraw i ich przekazywania do innych jednostek wbrew przepisom o właściwości terytorialnej oraz mechanizmów umożliwiających skuteczne wyłączenie się od prowadzenia sprawy
w przypadku odmowy zmiany polecenia co do treści czynności procesowej, dookreślenia właściwości rzeczowej prokuratur regionalnych i okręgowych, gdzie punktem wyjścia winna być zasada powiązania z właściwością rzeczową sądu okręgowego, gruntownej reformy strukturalnej, przywracającej właściwe proporcje w sferze zadań kadry prokuratorskiej, która winna skupiać się na wykonywaniu tych zadań, które należą do istoty służby połączonej z radykalną deregulacją zadań zbędnych.

1. **Uwagi szczegółowe.**
2. **Dział I Przepisy ogólne.**
	1. Zwrócenia uwagi wymaga pewien znamienny szczegół. Po raz kolejny w tytule ustawy nazwa „prokuratura” pisana jest z małej litery. Odmiennie niż choćby nazwa Policji w samej nazwie ustawy jej dotyczącej, jak i w treści tej ustawy. Nie ma na gruncie ortografii języka polskiego przeciwskazań do zapisywania słowa „Prokuratura” z dużej litery (w rozumieniu instytucji aparatu państwa, a nie konkretnej jednostki organizacyjnej). Poprawka tego więc z pozoru drobnego elementu może pozytywnie wpływać na dbałość
	o pozytywny wizerunek Prokuratury i jej powagę (oczywiście, jako jeden z wielu czynników podnoszenia tego wizerunku, a nie dominujący). Dlatego Rada Główna postuluję nazwę ustawy: „Prawo o Prokuraturze”.
	2. Na uwagę zasługuje przepis art. 2 projektu ustawy o prokuraturze. W ocenie ZZPiPP winien on podlegać zmianie w zakresie zadań nakładanych na Prokuraturę. Podstawowym celem prokuratury winno być czuwanie nad ściganiem przestępstw, a nie dublowanie roli nałożonej w tym zakresie na policję. Reasumując zasadny jest powrót do dotychczasowego brzemienia art. 2.
	3. Art.2 par 1 pkt 4 jest zbędnym zapisem albowiem powiela unormowanie zawarte w kodeksie karnym wykonawczym.
	4. Art. 2 par 1 pkt 8 winien wskazywać na nadzorowanie działalności
	w zakresie ścigania przestępstw.
	5. Art. 2 par 1 pkt 14 uznać należy za prawidłową inicjatywę
	w zakresie w jakim wprowadza zasadę współpracy z organizacjami zrzeszającymi prokuratorów i pracowników prokuratury w realizacji projektów badawczych i szkoleniowych.
	6. Art. 4 projektu wprowadzający na poziom ustawy zasadę obowiązkowego referatu stanowi realizację podnoszonego od lat postulatu środowiska prokuratorskiego. Zbliżona do projektowanej norma, została jednakowoż wprowadzona w styczniu 2015 r. do Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury i jako taka nie przyjęła się
	w praktyce. „Obowiązkowy referat” ujęto w niej alternatywnie jako możliwość wykonywania jednego z dwóch zadań - prowadzenia
	 i nadzorowania postępowań przygotowawczych oraz występowania przed sądem. W rezultacie, zgodnie z przewidywaniami Związku zgłaszanymi podczas prac legislacyjnych, normą stało się omijanie zasady „obowiązkowego referatu” poprzez kierowanie prokuratorów dotychczas nie wykonujących zadań należących do istoty zawodu np. do „obsady” posiedzeń w sądach okręgowych, podczas których udział prokuratora nie jest obowiązkowy i to incydentalnie np. raz do roku. Aby wyjątek nie stał się regułą, zasada iż: każdy prokurator wykonuje czynności określone w art. 3 § 1 pkt 1 projektu, powinna mieć charakter bezwzględny lub też zostać
	w zakresie proponowanego wyłączenia, ograniczona do prokuratorów regionalnych i okręgowych. Proponujemy zatem skreślenie słów: „chyba że w uzasadnionych przypadkach kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury, a w stosunku do tego kierownika – kierownik jednostki organizacyjnej wyższego stopnia, zarządzi inaczej” z treści projektowanej normy.
	7. Art. 7 projektu wprowadzający istotne zmiany w zakresie niezależności prokuratora, Związek ocenia jako rozwiązanie mniej korzystne niż zawarte w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. W ocenie Związku zakaz wydawania poleceń dotyczący treści czynności procesowych stanowi silniejszą niż proponowana, aczkolwiek niewystarczającą gwarancję niezależności prokuratora prowadzącego postępowanie. W oparciu o doświadczenia zawodowe stwierdzić jednakowoż należy, iż naruszenia niezależności prokuratorów prowadzących postępowania miały miejsce zarówno pod rządami obecnie obowiązującego art. 8, przewidującego zakaz wydawania poleceń, co do treści czynności procesowych, jak również w okresie obowiązywania zasad, do których powrót proponują projektodawcy obecnie. Naruszenia, o których mowa powyżej związane były w głównej mierze z odbieraniem prokuratorom prowadzonych śledztw, jak również przenoszeniem ich do innych jednostek, wbrew przepisom o właściwości miejscowej. Stąd też, za istotny mankament projektu, uznać należy brak uregulowań wprowadzających postulowane od lat przez Związek zasady zakazu odbierania spraw, poza ściśle określonymi w ustawie przypadkami oraz zakazu dowolnego ich przenoszenia do innych niż właściwe terytorialnie, jednostek organizacyjnych prokuratury. Postulatu tego nie należy utożsamiać z całkowitym zakazem odbierania spraw, gdyż byłoby to nieracjonalne. Można zaproponować np. wprowadzenie dodatkowego przepisu
	o następującej treści:

„*Art. […]. 1. Przydzielona prokuratorowi sprawa może być przekazana do referatu innego prokuratora w tej samej jednostce organizacyjnej Prokuratury wyłącznie na podstawie pisemnej decyzji prokuratora bezpośrednio przełożonego tylko w następujących przypadkach, gdy:*

*1) wystąpiła długotrwała przeszkoda w wykonywaniu obowiązków służbowych przez prokuratora;*

*2) prokurator został ukarany prawomocnie karą dyscyplinarną lub karą porządkową upomnienia, w związku z oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa w tej sprawie;*

*3) zachodzi sytuacja, o której mowa w art.47 k.p.k.;*

*4) prokurator złoży szczegółowo uzasadniony pisemny wniosek o wyłączenie go od sprawy z przyczyn innych, niż wskazane w pkt. 1-3.*

*2. Decyzja, o której mowa w ust.1, wymaga pisemnego uzasadnienia, zawierającego szczegółowe omówienie przyczyn jej wydania.*

*3. Zarządzenie o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w ust.1 pkt 4, nie wymaga uzasadnienia.*

*4. Decyzje, o których mowa w ust.1 i ust.3 włącza się do akt podręcznych sprawy.*

*5. Odpis decyzji, o której mowa w ust.1 przesyła się właściwemu prokuratorowi regionalnemu. W przypadku sprawy prowadzonej w prokuraturze regionalnej, odpis decyzji przesyła się Prokuratorowi Generalnemu.*

*6. Prokurator Generalny może przekazać sprawę do innej jednostki organizacyjnej Prokuratury, z zachowaniem kryteriów o których mowa w ust.1.”*

W przypadku przyjęcia rozwiązań przewidzianych w art. 7 § 2 i 3 projektu zasadą powinna być forma pisemna polecenia zawierająca uzasadnienie. Tym samym wykreśleniu powinny ulec zdania 2 i 3 paragrafu 3 art. 7. Odnośnie treści paragrafu 4 art. 7 w razie braku zgody prokuratora z poleceniem przełożonego dotyczącym treści czynności procesowej prokurator wnosić może jedynie o zmianę decyzji przełożonego. Za naruszającą niezależność prokuratora należałoby w tym kontekście uznać sytuację, w której wobec braku zmiany decyzji przełożonego, musiałby on realizować polecenie niezależnie od autonomicznej oceny prawnej i faktycznej. W związku
z powyższym nieuwzględnienie wniosku o zmianę polecenia przełożonego, dotyczącego treści czynności procesowej, skutkować powinno powstaniem po stronie przełożonego obowiązku samodzielnego wydania decyzji i opatrzenia jej własnym podpisem lub wskazania innego prokuratora do jej wydania. W ocenie Związku, takie rozwiązanie wyeliminowałoby potrzebę angażowania prokuratora wyższego rzędu do podejmowania decyzji w zakresie treści czynności prawnej. Nade wszystko jednak pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której prokurator wnioskujący bezskutecznie o zmianę polecenia, musiałby je wykonywać bez względu na odmienną od przełożonego ocenę jego zasadności. Jako niezrozumiałe należy uznać unormowanie zawarte
w § 6 zdanie drugie projektu. Uchylić należy rozwiązania przewidziane w § 7 art. 7; szczegółowe uzasadnienie w części dot. art. 138 i 139

* 1. W zakresie art. 8 par 1 zdanie drugie in fine należy wykreślić słowo „podręczne” pozostawiając dotychczasowe brzmienie art. 8 ust 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985.
	2. W art. 12 par 1 projektu Związek za zasadną uważa zmianę
	w zakresie stworzenia katalogu zamkniętego podmiotów, którym Prokurator Generalny bądź Krajowy mogą udostępniać informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także dotyczące konkretnych spraw. Odnośnie art. 12 par 2 i 3 ustawy Związek stoi na stanowisku, iż informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego mogą być przekazywane mediom jedynie
	w ograniczonym zakresie i wyłącznie za zgodą prowadzącego postępowanie.
1. **Dział II Organizacja prokuratury**
	1. **Rozdział 1 Organy i struktura organizacyjna prokuratury.**
		1. **Ujednolicenie nazewnictwa.**

Należy przyznać, iż w porównaniu z uregulowaniami obecnie obowiązującej ustawy o prokuraturze, projekt nowej ustawy w sposób o wiele bardziej precyzyjny reguluje wszystkie kwestie, związane ze strukturą samej prokuratury, jak i tworzących ją jednostek. Pozytywnie ocenić należy zmianę nazewnictwa, wynikającą z przyjęcia kryterium terytorialnego.

* + 1. **Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej i Wydziały Zamiejscowe.**

Za pozytywną uznać należy zmianę w zakresie przywracającym scentralizowany model organizacyjny w sferze zwalczania przestępczości zorganizowanej. Odwrót do tego modelu, który funkcjonuje w państwach
z o wiele bogatszymi tradycjami w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej był przez Związek wielokrotnie krytykowany. Pewne wątpliwości w tym kontekście budzi Art.20 § 2: „Obsługę finansowo-administracyjną Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej zapewniają właściwe prokuratury regionalne.”

Ideą ustawy – w ocenie Związku słuszną – jest zdecydowane wyodrębnienie
i scentralizowanie wydziałów ds. przestępczości zorganizowanej. W związku
z tym należy jednak poddać pod rozwagę, czy powrót w zakresie realizacji budżetu i administracji do koncepcji funkcjonowania tych wydziałów
w latach 2007-2009 jest najtrafniejszy. Wykonywanie tych zadań przez prokuratury regionalne może prowadzić do schodzenia potrzeb wydziałów PZ na dalszy plan na rzecz potrzeb prokuratur regionalnych, jak też będzie utrudniać prawidłowe określenie środków finansowych niezbędnych na poprawne funkcjonowanie całego pionu zwalczania przestępczości zorganizowanej. Pośrednim rozwiązaniem tego zagadnienia może być wyodrębnienie – być może aktem podustawowym - w strukturze Wydziału Budżetowo – Administracyjnego prokuratury regionalnej komórki odpowiedzialnej wyłącznie za obsługę wydziałów zamiejscowych PZ.

* + 1. **Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej.**

Art. 19 § 4 projektu może budzić kilka kontrowersji. Przede wszystkim istotny jest cel jego powołania. Sformułowanie: „Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych czynów przestępnych popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów oraz asesorów prokuratury” jest dalece nieostre i może rodzić szereg wątpliwości. Zawiera bowiem niedookreślone przesłanki przedmiotowe i podmiotowe, decydujące o właściwości Wydziału Spraw Wewnętrznych do prowadzenia postępowań. Odnośnie przesłanek przedmiotowych, nie określono w projekcie co to są „najpoważniejsze czyny przestępne”. Biorąc pod uwagę nomenklaturę Kodeksu karnego, określić można, iż chodzi
o zbrodnie. Biorąc pod uwagę statystyki prowadzone w jednostkach prokuratury stwierdzić należy, iż zbrodnie popełniane przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów oraz asesorów prokuratury są rzadkością, stąd ilość spraw prowadzonych przez ten wydział będzie znikoma. Jeżeli kryterium uznania za „najpoważniejsze czyny przestępne” jest inne, niż kodeksowe, pojawia się pytanie, kto będzie decydował, czy dany czyn należy do tej kategorii? W tym przypadku projekt tego nie określa, co może rodzić
z jednej strony niebezpieczeństwo daleko idącej uznaniowości, a z drugiej wątpliwości natury kompetencyjnej, kto jest uprawniony do rozstrzygania
w kwestiach właściwości rzeczowej tego wydziału. Dlatego też należałoby ściśle określić, które przestępstwa podlegają właściwości wydziału, albo poprzez enumeratywne wskazanie konkretnych artykułów Kodeksu karnego, albo zdecydować, iż wydział ten będzie właściwy dla prowadzenia postępowań o wszystkie przestępstwa umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego (zwolni to wydział od prowadzenia postępowań najczęściej popełniane przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów oraz asesorów prokuratury przestępstwa, polegające na spowodowaniu wypadku drogowego). Odnośnie kryterium podmiotowego, należałby się zastanowić, czy wydział ten nie powinien prowadzić postępowań także przeciwko innym kategoriom podejrzanych. Chodzi o sytuacje, które zawsze rodzą wątpliwości, co do wyboru jednostki prowadzącej postępowanie, z uwagi na funkcje pełnione przez potencjalnych podejrzanych. Skoro tworzy się taki „wydział specjalny” może warto powierzyć mu prowadzenie spraw, dotyczących przestępstw popełnionych przez posłów, senatorów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów. Ostatnią kwestią budzącą wątpliwości jest usytuowanie wydziału
w strukturach Prokuratury Krajowej. Z treści przepisu wynika, iż jest to wydział samodzielny. Należałoby jednak zaznaczyć, biorąc pod uwagę znaczenie prowadzonych tam spraw, iż podlega on bezpośrednio Prokuratorowi Krajowemu.

* + 1. **„Piramida decyzyjna.”**

Kolejną kwestią, którą należałoby rozważyć, jest możliwość spłaszczenia „piramidy decyzyjnej” w prokuraturach regionalnych i okręgowych. Projekt przewiduje powołanie zastępców prokuratorów regionalnych i okręgowych oraz naczelników wydziałów. Skoro jednak, każdy z zastępców „kieruje prokuraturą (regionalną albo okręgową) w zakresie ustalonym przez prokuratora (regionalnego albo okręgowego)” (art. 22 § 5 i art. 23 § 5 projektu), czyli podlegają mu konkretne wydziały, byłoby rozwiązaniem korzystniejszym, gdyby każdy z nich kierował bezpośrednio jednym wydziałem. Oznaczałoby to co prawda zwiększenie ilości zastępców, ale też skrócenie drogi podejmowania decyzji (prokurator referent – zastępca, zamiast prokurator referent – naczelnik – zastępca). Tego rodzaju rozwiązanie to także oszczędności w dodatkach funkcyjnych (ilość samych zastępców będzie mniejsza, niż ilość zastępców i naczelników łącznie). Może to rodzić konieczność powołania, jak w Prokuraturze Krajowej, pierwszego zastępcy prokuratora regionalnego i okręgowego.

* + 1. **Uproszczenie struktury organizacyjnej prokuratur regionalnych i okręgowych.**

Za pozytywnie uznać należy przewidziane w Projekcie znaczne uproszczenie struktury organizacyjnej prokuratur regionalnych widoczne w treści
art. 22 § 2 i art. 23 § 2, w których to normach określono właściwość rzeczową tych jednostek. W ocenie Rady Głównej za zasadne uznać należy dalsze rozwinięcie projektowanych rozwiązań poprzez wprowadzenie sztywno określonej właściwości rzeczowej. Punktem wyjścia do takiego rozwiązania na poziomie ustawowym winna być zasada skorelowania właściwości rzeczowej sądów i prokuratur opierająca się na założeniu, iż prokuratury okręgowe, prowadzą i nadzorują sprawy z zakresu właściwości rzeczowej sądów okręgowych, stosownie do uregulowań Kodeksu postępowania karnego. Działaniem poprzedzającym wprowadzenie takiego rozwiązania powinna być racjonalizacja katalogu przestępstw przynależnych do właściwości przedmiotowej sądów okręgowych. Pozytywnym kierunkiem, widocznym
w treści projektowanych norm oraz art. 25 § 1 projektu jest przesuniecie akcentów na tą sferę działalności prokuratury, która jest związana z istotą służby prokuratorskiej, do której należy prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz występowanie w charakterze oskarżyciela przed sądami. Należy wyrazić nadzieję, iż rozporządzenie wykonawcze do Ustawy o prokuraturze obierze kierunek uproszczenia struktury organizacyjnej prokuratur regionalnych oraz okręgowych oraz deregulacji zadań, które dla sprawnego funkcjonowania prokuratury są zbędne, a służą jedynie utrzymaniu nieracjonalnej struktury organizacyjnej
z przerostem stanowisk „nieorzeczniczych.”

* + 1. **Delegacja do wydawania aktów wykonawczych (art. 36 -37)**

W związku z nieprzedłożeniem przez autorów, tekstów rozporządzeń wykonawczych Rada Główna ZZPiPP RP zwraca uwagę na pilną konieczność stworzenia takich projektów i przekazania do konsultacji społecznych. Konieczność ta podyktowana jest wskazanym w przedłożeniu terminem wejścia w życie projektowanej ustawy.

* + 1. **Doradcy społeczni.**

W związku z brakiem szerszego uzasadnienia w przedmiocie wprowadzenia nowej instytucji doradców społecznych (art. 38 § 1-2 projektu), ocena tego rozwiązania jest utrudniona. Wydaje się, że projektowaną regulację uznać należałoby za zbędną albowiem Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów dysponuje możliwością korzystania z doradców społecznych, jak również, korzysta z gabinetu politycznego. Negatywnie natomiast należy ocenić możliwość korzystania z doradcy społecznego przez Prokuratora Krajowego. W ocenie Rady Głównej w otoczeniu Prokuratora Krajowego nie powinny funkcjonować osoby inne niż prokuratorzy, nie wyłączając prokuratorów w stanie spoczynku lecz nie w charakterze „doradców społecznych.”

* 1. **Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Samorząd prokuratorski.**

W opinii Rady Głównej sposób kreacji pierwszego składu Krajowej Rady Prokuratorów jest niedemokratyczny albowiem według art. 56 przepisów wprowadzających Ustawę o Prokuraturze członków KRP powołuje Minister Sprawiedliwości bez udziału korpusu prokuratorskiego decyzją arbitralną. Postulujemy zatem zmianę przepisu art. 56 poprzez powrót do dotychczasowej praktyki w zakresie dokonania wyborów członków Krajowej Rady Prokuratorów.

Jednocześnie zauważyć należy, iż obecnie funkcjonująca Krajowa Rada Prokuratury całkowicie nie spełniła oczekiwań środowiska prokuratorskiego, które chciałoby w niej upatrywać „strażniczki niezależności.” Tymczasem Krajowa Rada Prokuratury 99 procent swojej aktywności poświęcała sprawom kadrowym, rozstrzygając zbiurokratyzowane procedury konkursowe, których rezultat był znany już w dniu ogłoszenia konkursu. Praktyka funkcjonowania tego ciała, wskazuje że zdecydowana większość procedur konkursowych była fikcyjna i kończyła się wyborem osoby rekomendowanej przez kierownika jednostki. Krajowa Rada Prokuratury nie sprawdziła się jako organ strzegący niezależności, czy realna emanacja samorządu prokuratorskiego. Jeśli interweniowała w obronie niezależności, to głownie z inspiracji prokuratorskiego związku zawodowego, a nie
z inicjatywy własnej. Być może powodem takiego stanu rzeczy była struktura Rady, w skład której wchodzili niemal wyłączenie prokuratorzy prokuratur apelacyjnych nie zajmujący się na co dzień prowadzeniem postępowań przygotowawczych. Taka struktura personalna była z kolei efektem patrymonialnej struktury zgromadzeń w prokuraturach apelacyjnych, zapewniającej przewagę prokuratorom tego szczebla. Od lat podkreślaliśmy
w związku z powyższym, iż samorządność zawodowa prokuratorów, powinna opierać się na zasadzie równości głosów każdego prokuratora bez względu na jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej. W tym stanie za pozytywną należy uznać zmianę w strukturze zgromadzenia działającego w prokuraturze regionalnej przewidzianą w art. 46 § 1 Projektu.

Na krytyczną ocenę zasługuje natomiast ograniczenie kompetencji kolegiów
w zakresie zasięgania opinii o kandydatach na stanowiska prokuratorskie. Postulujemy utrzymanie ich dotychczasowego kształtu przy uwzględnieniu faktu projektowanego ograniczenia ilości procedur konkursowych do konkursu na pierwsze stanowisko.

1. **Dział III DZIAŁALNOŚĆ PROKURATURY.**

3.1 Postępowanie przygotowawcze.

Większość przepisów tego działu projektu powiela przepisy aktualnie obowiązującej uop. W art. 56 w § 2 projektu (poprzednio art. 25 uop) istotną nowością jest stworzenie możliwości powoływania zespołów prokuratorów na mocy zarządzenia kierownika jednostki nadrzędnej. Rozwiązanie tego rodzaju pojawiało się już wcześniej, ale było krytykowane, bowiem brak było jasnych reguł funkcjonowania takowego zespołu, a przede wszystkim sprecyzowania sposobu rozdzielania ciężaru określonych decyzji procesowych w ramach zespołu. Nie do końca było wiadomym (projekt nadal tego nie precyzuje) kto w istocie rzeczy miałby ponosić konsekwencje określonych decyzji podejmowanych w ramach takiego zespołu (np. konsekwencji decyzji nietrafionych skutkujących postępowaniem dyscyplinarnym). Dodatkową wadą tego przepisu jest używanie terminologii „zespół prokuratorów”
w sytuacji gdy w kolejnym zdaniu mowa jest o możliwości włączenia w jego skład funkcjonariuszy innych służb.

Kolejnym nowym rozwiązaniem w tym rozdziale jest możliwość przesuwania na poziom centralny prowadzenia spraw obszernych i zawiłych
z pominięciem właściwości miejscowej. Do prowadzenia tego rodzaju spraw (bądź grupy spraw) mógłby zostać powołany zespół prokuratorów. Rozwiązanie takie należałoby, co do zasady, oceniać pozytywnie, przy czym
w skład takich zespołów mieliby być również powoływani, w charakterze doradców i konsultantów, prokuratorzy i sędziowie w stanie spoczynku. Nie wiadomo zupełnie jaka miałaby być rola takich osób
w stanie spoczynku. Charakterystyczny jest wydźwięk dalszej części tego przepisu, który mówi o tym, że osoby te nie miałyby: „prawa wpływania na treść czynności procesowych”. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że inni „wpływać” będą mogli. Pozostałe przepisy tego działu zawierają jedynie powielenie dotychczas obowiązujących przepisów z uwzględnieniem zmian terminologicznych wynikających ze zmiany koncepcji prokuratury
i zlikwidowania prokuratur wojskowych.

1. **DZIAŁ IV PROKURATORZY.**
	1. **Powołanie i odwołanie prokuratora**
		1. art. 74 § 2 w ocenie Związku przed powołaniem zasadą winno być obowiązkowe zasięgniecie opinii właściwego kolegium prokuratury. Wprowadzanie tej zasady ma na celu zwiększenie samorządności organów prokuratury, a przede wszystkim ułatwi Prokuratorowi Generalnemu prowadzenie właściwej polityki kadrowej.
		W konsekwencji zdanie 3 par 2 wino zostać wykreślone,
		2. art. 75 § 1 w ocenie Związku za niezbędne uznać należy ograniczenie zakazu powołania na stanowisko prokuratora do osób skazanych za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego
		3. Art. 75 § 2 w ocenie związku, zasadnym wydaje się dodanie pkt 4
		o treści: *osób, które mają tytuł naukowy doktora nauk prawnych
		i pracowały 5 lat w powszechnych jednostkach prokuratury na stanowisku asystenta prokuratora lub analityka.* Zmiana taka pozwalałaby na szerszy dostęp do zawodu dla osób posiadających wiedzę popartą doświadczeniem w pracy na wyżej wymienionych stanowiskach w jednostkach prokuratury.
		4. art. 78 § 1 wobec braku konieczności pozyskiwania informacji,
		o której mowa w projektowanym przepisie w stosunku do prokuratora pełniącego już służbę, ze celową uznać należy korektę sformułowania w zdaniu 1 i wprowadzenie w miejsce sformułowania „do objęcia stanowiska prokuratorskiego” określenia „do objęcia stanowiska prokuratora.” Proponowana korekta ograniczy obowiązek informacyjny do kandydatów ubiegających się o powołanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie.
		5. art. 80 *in fine* w ocenie Związku nie znajduje uzasadnienie tryb powoływania na pierwsze stanowisko prokuratorskie osób
		z pominięciem procedury konkursowej
		6. art. 93 § 4 ustawy zdaniem Związku wymaga zmiany poprzez dodanie warunku skazania za umyślne przestępstwo ścigane
		z oskarżenia publicznego jako podstawy do wydalenia ze służby prokuratorskiej. Regulacja w projektowanym kształcie „skazuje” prokuratora na utratę stanowiska i tym samym zawodu – co jest niewątpliwym dramatem życiowym, związanym także z utratą środków utrzymania - nawet w przypadku popełnienie relatywnie drobnego występku. Najlepszym przykładem i zapewne najczęściej występującym w praktyce, w dodatku mogącym łatwo przydarzyć się prokuratorowi każdego szczebla, jest nieumyślne spowodowanie wypadku drogowego, w tym także z przyczynieniem się poszkodowanego (art.177 § 1 kk). Po to obok odpowiedzialności karnej ustawa *de lege lata* i *de lege ferenda* przewiduje szeroki katalog kar dyscyplinarnych, aby w zależności od charakteru zdarzenia i stopnia przewinienia prokuratora, zastosować odpowiednią reakcję, do wydalenia z zawodu włącznie. Automatyczna utrata stanowiska prokuratorskiego winna być więc powiązana jedynie ze skazaniem za popełnienie umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Stąd propozycja modyfikacji brzmienia ww. przepisu: Art.93 § 4: „Prawomocne orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby prokuratorskiej oraz prawomocne orzeczenie sądu skazujące prokuratoraza popełnienie przestępstwa umyślnego ściganego
		z oskarżenia publicznego lub orzekające wobec prokuratora środek karny pozbawienia praw publicznych, zakazu zajmowania stanowiska prokuratora, degradacji lub wydalenia z zawodowej służby wojskowej powoduje z mocy prawa utratę stanowiska prokuratora; stosunek służbowy prokuratora wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia.”
	2. **Obowiązki i prawa prokuratorów.**
		1. art. 97 § 3. Zapis zawarty w projektowanej normie dotyczy bezpośrednio działalności związkowej: „Prokurator może działać
		w organizacjach zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury lub innych organizacjach prowadzących działalność społeczną, działających na podstawie innych ustaw, o ile nie uchybia to godności urzędu.” Za konieczne uznać należy pominięcie w projekcie ostatniego fragmentu proponowanej normy, która co należy ocenić pozytywnie podkreśla znaczenie organizacji zrzeszających prokuratorów oraz pracowników prokuratury. Konstytucja RP statuuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych i to praktycznie bez jakichkolwiek ograniczeń, poza dopuszczalnymi przez wiążące Rzeczpospolitą prawo międzynarodowe. Żadna umowa międzynarodowa, której sygnatariuszem jest Polska, nie ogranicza wolności związkowych ze względu na przesłankę „godności urzędu.” To płynne, ocenne
		i niedookreślone pojęcie tak naprawdę nie posiada żadnego konkretnego i wymiernego znaczenia. W ocenie Rady Głównej legalna działalność związkowa, będąca podstawową wolnością obywatelską w demokratycznym państwie prawnym z założenia nigdy nie może być postrzegana i kwalifikowana jako „uchybiająca godności urzędu.”
		2. art.104 § 7. W ocenie związku zapis o jawności oświadczeń majątkowych godzi w dobra osobiste współmałżonków prokuratorów w zakresie w jakim obliguje ich do ujawnienia majątku stanowiącego ich współwłasność. W celu zagwarantowania praw współmałżonków koniecznym jest wprowadzenie zapisu, zgodnie z którym odstępstwo od zasady ujawnienia oświadczenia majątkowego następować będzie po złożeniu oświadczenia w tym zakresie przez współmałżonków. Pozostawienie niniejszego zapisu może skutkować w przeszłości kierowaniem spraw na drogę sądową.
		3. Art. 106 § 3 projektu zawiera bardzo kontrowersyjne rozwiązanie. Możliwość delegowania prokuratora, bez jego zgody, na okres 12 miesięcy w roku, stanowi zaprzeczenie istoty delegowania, gdyż ustanawia stan permanentny, sprzeczny z treścią art. 94 § 1 projektu, stanowiącego, iż przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą. Jest to typowe obejście prawa, które w akcie prawnym, regulującym działalność instytucji stojącej na straży praworządności nie powinno mieć miejsca.
		4. Art. 109 § 3 projektu z niezrozumiałych przyczyn ogranicza prokuratorowi delegowanemu do jednostki znajdującej się bliżej, niż 60 km od jego miejsca zamieszkania, możliwość zwrotu kosztów podróży samochodem prywatnym. W zurbanizowanych regionach kraju sieć połączeń kolejowych i autobusowych jest w miarę rozwinięta, stąd podróżowanie tymi środkami transportu nie stwarza niedogodności. W słabo zurbanizowanych regionach sieć połączeń komunikacyjnych jest źle rozwinięta, co powodować może, iż podróż, nawet na odległość ok. 50 km, trwać może kilka godzin w obie strony. Biorąc pod uwagę, iż każdego dnia wypłacana jest delegowanemu dieta, podnosi to koszty delegacji. Z drugiej strony, zmniejsza to dyspozycyjność delegowanego prokuratora. Zawsze bowiem należy brać pod uwagę możliwość jego powrotu z pracy do domu, co uzależnione jest od rozkładów jazdy komunikacji publicznej, która nie funkcjonuje całą dobę. W konsekwencji, delegowani prokuratorzy, korzystając z samochodów prywatnych, będą zmuszani dopłacać do delegacji (nie mogą przecież wpisać do druku delegacji powrotu środkiem komunikacji publicznej, który w tej godzinie już nie kursował, gdyż równa się to poświadczeniu nieprawdy) co sprzeczne jest z ogólnie obowiązującymi przepisami, dotyczącymi zwrotu kosztów delegowanemu pracownikowi, a tym samym treścią art. 144 projektu.
		5. art. 115 § 1 w ocenie Rady Głównej ZZP i PP RP utrzymanie
		w projektowanej ustawie obniżenia wynagrodzenia prokuratorów przebywających w wyniku choroby na zwolnieniu lekarskim do 80% nie znajduje uzasadnienia z uwagi na jego dyskryminacyjny charakter. Związek ponownie podnosi, iż wysokość tego wynagrodzenia powinna stanowić rekompensatę za inne obowiązki
		i ograniczenia, które nie dotyczą innych grup zawodowych.
		Do ograniczeń i obowiązków, o których mowa powyżej należy zaliczyć w szczególności zadaniową formułę czasu prokuratora wyrażającą się w zasadzie, iż czas pracy limitowany jest wymiarem jego zadań. W szczególności dotyczy to świadczenia pracy poza godzinami urzędowania, pełnieniem całodobowych dyżurów zdarzeniowych w czasie których prokurator prowadzi oględziny na miejscu ujawnienia zwłok, przesłuchuje podejrzanych zatrzymanych na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa oraz obsługuje posiedzenia sądowe w przedmiocie rozpoznania wniosków w przedmiocie tymczasowego aresztowania. Normą jest również sporządzanie przez prokuratora decyzji procesowych tj. aktów oskarżenia i postanowień o umorzeniu śledztwa poza 8 godzinnym czasem pracy. Stąd w ocenie Rady Głównej jedyną możliwą do zaakceptowania jest formuła zadaniowa, a rekompensatą za takie uregulowanie sposobu pełnienia służby powrót do pełnego wynagrodzenia w okresie choroby. Za zasadne uznać należy przywrócenie uprawnienia do wynagrodzenia w trakcie zwolnienia lekarskiego w wymiarze 100 %, w szczególności wobec deklaracji politycznych o objęciu takim uprawnieniem Policji oraz pozostałych służb. Przypomnienia w tym miejscu wymaga fakt, iż w trakcie procedowania ustawy obniżającej wynagrodzenia m.in. prokuratorów w trakcie zwolnienia lekarskiego, ówczesna opozycja oponowała przeciwko takiemu rozwiązaniu, deklarując chęć powrotu do znoszonych regulacji.
		6. Awans poziomy. Według powszechnej opinii prokuratorów powrót do mechanizmu awansu poziomego jest w obecnych warunkach wysoce pożądany. Takie uregulowanie powyższej kwestii byłoby jedynym zobiektywizowanym i sprawiedliwym sposobem awansowania prokuratorów. Przypomnieć w tym miejscu należy, iż mechanizm awansu poziomego został wprowadzony w latach 2005-2007, a następnie zniesiony przez poprzednie rządy. Zniesieniu awansu poziomego towarzyszyły nie tylko protesty sędziów
		i prokuratorów ale również obietnice ówczesnej opozycji o jego przywróceniu po wygranych wyborach parlamentarnych.
		7. Art. 121 § 3. Z uwagi na liczebność i lokalizację prokuratur okręgowych, regionalnych i projektowanych wydziałów zamiejscowych ds. PZ problemem dla wielu prokuratorów są koszty dojazdu do miejsca pracy (biura jednostki organizacyjnej Prokuratury) z miejsca zamieszkania, wynoszące często nawet kilkadziesiąt kilometrów. Rzadkim wypadkiem jest zgoda na refundację kosztów dojazdów prywatnym samochodem. Z kolei dojazd środkami komunikacji miejskiej (refundowany) w takiej sytuacjach przeważnie wiąże się ze stratą czasu, albo mogącego być poświęconym na wypoczynek, albo na wydajne wykonywanie obowiązków służbowych. Dlatego już na poziomie ustawowym należałoby dopuścić możliwość refundacji kosztów przejazdu prywatnym samochodem między miejscem zamieszkania,
		a miejscem pracy na wniosek prokuratora. Proponowane brzmienie przepisu: Art.121 § 3: „W przypadku uzyskania zgody, o której mowa w § 2, prokuratorowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu
		z miejsca zamieszkania do jednostki organizacyjnej prokuratury, ustalonych na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Na wniosek prokuratora, kierownik jednostki organizacyjnej Prokuratury wyraża zgodę na przejazd prywatnym samochodem. Zwrot kosztów nie przysługuje, jeżeli zmiana miejsca służbowego nastąpiła w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej przeniesienia na inne miejsce służbowe.”
		8. Należy także zwrócić uwagę, że utrzymywany od wielu lat w ustawie o prokuraturze i także w projekcie *Prawa o prokuraturze* (art.121 § 1 i § 2) przepis, dotyczący zgody wydawanej przez prokuratora przełożonego na zamieszkanie przez prokuratora poza miejscem siedziby jednostki organizacyjnej Prokuratury ma charakter zdecydowanie niekonstytucyjny (narusza zwłaszcza art.31 ust.1 i 3, art.47 i art.52 ust.1 Konstytucji RP). Stąd powinien być wyeliminowany lub ukształtowany w zupełnie inny sposób.
		9. Art. 126 § 2 projektu przewiduje, iż jedynie w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego prokuratora, w sposób określony w art. 93 § 1, pracodawca ma obowiązek odprowadzić do ZUS składki od pobranego wynagrodzenia. Taka regulacja odbiega od rozwiązania tyczącego się sędziów /art. 91 usp/, jest sprzeczna
		z prawami o charakterze fundamentalnym /równości wobec prawa, godności, zakazu dyskryminowania z powodu wykonywanego zawodu/ prokuratora, jako człowieka i obywatela. Wszak to nie
		z winy prokuratora pracodawca nie odprowadza składek do ZUS, gwarantujących podstawowe świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Proponowane rozwiązanie spowoduje, że prokurator po wielu latach pracy i utracie stanowiska nigdy nie nabędzie uprawnień do emerytury, renty z ubezpieczenia społecznego z uwagi na zbyt krótki staż ubezpieczeniowy. W konsekwencji w przypadku utraty stanowiska /np. w przypadku skazania za przestępstwo/ wobec prokuratora orzeczona zostanie nie tylko kara przez sąd powszechny, ale utraci stanowisko prokuratora, a nawet prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego - bez możliwości ich nabycia z uwagi na zbyt krótki staż ubezpieczeniowy. Rozwiązaniem, które zgodne byłoby z elementarnymi standardami państwa prawnego jest zmiana zapisu, w art. 126 § 2 projektu, polegająca na tym, że wygaśnięcie stosunku służbowego prokuratora w sposób określony w art. 93 projektu nakłada na pracodawcę obowiązek odprowadzenia składek do ZUS, a nie wyłącznie w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego w sposób określony w art. 93 § 1 - jak zapisano w projekcie.
		10. Art. 127. Wykreślenie z projektu ustawy o prokuraturze odniesienia do art. 69 ust. O ustroju sądów powszechnych należy ocenić krytycznie, wyrażając jednocześnie nadzieję, iż mamy do czynienia bardziej z omyłką pisarską niż celowym działaniem. Nikomu, a zwłaszcza ustawodawcy nie trzeba uświadamiać jak ciężka i wyczerpująca i niewdzięczna jest praca prokuratora. Nienormowany czas pracy, nieprzewidywalność zdarzeń którymi zająć się trzeba natychmiast, nawał pracy pod presją statystyczna, a nadto obcowanie na co dzień z patologią zbrodnią, krzywdą ludzką, rozpaczą ofiar przestępstw – to wszystko rodzi ogromny stres. Perspektywa wcześniejszego odejścia w stan spoczynku ten stres łagodziła, stanowiła swoisty wentyl bezpieczeństwa z którego zresztą niewielu korzystało. Wystarczała „potencjalna możliwość”, co podnosiło znacznie komfort tej wyjątkowo ciężkiej służby. Projekt ustawy nieoczekiwanie i praktycznie bez uzasadnienia pozbawia możliwości przejścia we wcześniejszy stan spoczynku. Środowisko prokuratorskie odbiera tę regulację zdecydowanie negatywnie.
		Z całą mocą należy podkreślić że dotychczasowe rozwiązanie to żaden przywilej tylko prosta rekompensata za wyjątkowo uciążliwą służbę. Ten zabieg stoi również w sprzeczności z ideą powrotu Prokuratury w struktury Ministerstwa Sprawiedliwości, różnicuje bowiem zasadniczo status sędziego i prokuratora. Kiedy reformowano służby mundurowe wprowadzono również istotne zmiany przepisów regulujących możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę ale ustawodawca szanując prawa nabyte i standardy legislacyjne określił że nowe przepisy obowiązują jedynie tych, którzy pod ich rządami podjęli pracę. Zwracamy ponadto uwagę że proponowane rozwiązanie pozostaje w kolizji z hasłami głoszonymi m.in. przez autorów projektu. Zwycięska partia szła do wyborów
		z hasłem skrócenia wieku emerytalnego, tymczasem projekt grupy posłów, wbrew temu programowemu hasłu zawiera propozycję likwidacji możliwości wcześniejszego przejścia w stan spoczynku.
		W związku powyższym proponuje się uzupełnienie katalogu z art. 127 Projektu o odniesienie do art. 69 USP.

5.2. Odpowiedzialność karna, dyscyplinarna i służbowa prokuratorów.

**5.2.1. Uwagi natury ogólnej.**

Przepisy art. 134 – 170 Działu IV, Rozdziału 3 projektu o odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i służbowej prokuratorów (w sumie 36 artykułów obszerniejszych niż obowiązujące) stanowią niemal 1/5 całej projektowanej regulacji obejmującej łącznie 189 artykułów. Zwraca uwagę, iż ich treść została znacznie rozbudowana w stosunku do obowiązującego stanu prawnego (dotychczas 23 artykuły 66 – 89). Okoliczność ta świadczy o wadze tej problematyki i szczególnym zainteresowaniu nią ze strony autorów projektu. Ogólnie można skonstatować, iż projekt zmierza do nieuzasadnionego zwiększenia represyjności pragmatyki zawodowej prokuratorów, czego przejawem jest wydłużenie okresów przedawnienia deliktów dyscyplinarnych, okresu zakazu awansowania i zatarcia skazania
w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

Istotną nowością jest dopuszczenie możliwości orzeczenia najsurowszej kary łącznej złożenia prokuratora z urzędu, pomimo że nie została ona uprzednio orzeczona jako kara jednostkowa (cząstkowa), co jest rozwiązaniem niezgodnym z prawem (vide : art. 170 § 2 pkt 2 projektu).

Za kontrowersyjne uznać należy unormowanie zawarte w art. 93 § 1 projektu (recypowane z art. 16 ust. 1 Uop), upoważniające Prokuratora Generalnego do całkowicie arbitralnego odwołania prokuratora, jeśli po dwukrotnym ukaraniu dyscyplinarnym „popełnił przewinienie służbowe, w tym dopuścił się oczywistej obrazy przepisów prawa lub uchybił godności urzędu prokuratora”.

Na aprobatę zasługuje wprowadzenie w art. 19 projektu jawności rozprawy dyscyplinarnej i w art. 24 instytucji fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary. W szczególności jawność postępowań dyscyplinarnych była od lat formułowanym postulatem prokuratorskiego związku zawodowego, w ramach którego funkcjonuje zespół obrońców dyscyplinarnych. Doświadczenia z prac tego zespołu uczą, iż wielu postępowań dyscyplinarnych nie byłoby, gdyby pozostawały jawne. Doświadczenia te również wskazują, iż postępowania dyscyplinarne były dotąd zarezerwowane dla określonej grupy prokuratorów, podczas gdy niektórzy, np. z racji sprawowanych funkcji dysponowali swoistym immunitetem na odpowiedzialność dyscyplinarną.

W projekcie ustawy nadal brak jest przepisu zawierającego ustawowe dyrektywy wymiaru kary na wzór art. 53 § 1 – 3 k.k. i art. 33 k.w. Aktualnie brak takich ustawowych dyrektyw w praktyce oznacza zupełną dowolność
i arbitralność w orzekaniu kar dyscyplinarnych.

Nadmiernie represyjny jest przepis art. 141 § 2 projektu (recypowany
obowiązującego art. 62 ust. 1 ee) przewidujący trzyletnie lub nawet pięcioletnie wydłużenie okresu awansowego w przypadku ukarania prokuratora w tym czasie karą dyscyplinarną.

Natomiast za zupełnie niedopuszczalne, w kontekście konstytucyjnej zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa i zakazu ich jakiejkolwiek dyskryminacji, uznać należy przewidziane w art. 124 § 9 projektu wyłączenie stosowania tej zasady w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej. Należy domniemywać, że takie wyłączenie stanowi jedynie omyłkę pisarską.

Proponowane regulacje w istocie przewidują funkcjonowanie czterech odrębnych „trybów dyscyplinarnych” – zwrócenie uwagi (art. 138), wytknięcie (art139), kara dyscyplinarna (art. 141), kara porządkowa upomnienia (art. 148). Taka multiplikacja trybów i kar wydaje się niczym nieuzasadniona.
W tym zakresie za bezwzględnie konieczną należy uznać racjonalizację przepisów, której projekt nie przewiduje, a wręcz pogłębia dysfunkcjonalność regulacji o odpowiedzialności dyscyplinarnej, które powinny być maksymalnie proste i przejrzyste. W tym stanie rzeczy postuluje się daleko idącą deregulację poprzez redukcję trybów represyjnych do dwóch.

Zauważalną tendencją projektu jest zaostrzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przejawem takiego zaostrzenia jest wydłużenie okresów przedawnienia deliktów dyscyplinarnych, wydłużenie okresów karencji zawieszających możliwość nabywania kolejnych stawek awansowych oraz wydłużenie okresów tzw. „zatarcia skazania.” W ocenie Rady Głównej zwiększenie represyjności nie znajduje uzasadnienia i nie zostało poprzedzone stosownymi analizami. Dotyczy to w szczególności okresów przedawnienia. Wydaje się, że bezwzględnie konieczne jest obecnie na etapie prac parlamentarnych uzyskanie od autorów projektu informacji na temat liczby spraw przedawnionych na przestrzeni ostatnich lat. Jeżeli okazałoby się, że takich spraw odnotowano jedynie kilka, brak będzie ratio legis dla zmiany przepisów w tym zakresie, chyba że projektowane zmiany podyktowane są względami o pozamerytorycznym rodowodzie.

**5.2.2. Trafne rozwiązania o charakterze proceduralnym:**

1)zasada jawności prokuratorskich postępowań dyscyplinarnych (vide: art.147§ 1 projektu), co oznacza dostosowanie sądownictwa do standardów konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych.

2)prawna możliwość zakwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego jako wypadku mniejszej wagi i fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary (vide : art. 141§ 5 projektu). Aktualnie sąd dyscyplinarny nie mógł tego uczynić i w praktyce zmuszony był skazać lub uniewinnić obwinionego.

3) recypowanie w art. 137 projektu znowelizowanego art. 54 a uop pozwalającego prokuratorowi w wypadku w nim opisanym na przyjęcie mandatu karnego,

4) wyraźne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. do postępowania wyjaśniającego przed rzecznikiem dyscyplinarnym, czego brakowało dotychczas i z tego powodu dominowała praktyka, że k.p.k. nie ma zastosowania na tym najwcześniejszym etapie postępowania (vide : art. 152 § 3 projektu). Przepis ten ma istotne znaczenie gwarancyjne i ucina wszelkie dalsze spekulacje w tym zakresie.

5) rozbudowanie przepisów o postępowaniu wyjaśniającym i rzeczniku dyscyplinarnym w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, wprowadzenie ich kadencyjności oraz wyraźnych norm gwarancyjnych (vide : art. 152, 153 i art. 155 § 1 projektu).

6) trafne, z punktu widzenia zasad prawidłowej techniki legislacyjnej, umieszczenie postanowień art. 135, art. 137 – art. 139 projektu, w rozdziale poświęconym łącznie odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i służbowej prokuratorów, bowiem aktualnie regulacje te niezasadnie rozrzucone były
w różnych miejscach ustawy.

8)sposób wyłaniania członków składu orzekającego, przewidziany w art. 146 § 1. Aktualnie uop nie przewiduje takich rozwiązań, co pozostaje
w dysonansie z przepisem art. 351 k.p.k.

10)Istotnym novum jest zastąpienie dotychczasowego (vide: art. 71 ust. 2 uop) prawa zażalenia, w kwestii zawieszenia w czynnościach, do prokuratora bezpośrednio przełożonego prawem wniesienia odwołania do sądu dyscyplinarnego (vide: art. 149 § 2 projektu) oraz przyznanie prawa odwołania od postanowienia o obniżeniu wynagrodzenia (vide: art. 151 § 2 projektu), czego niezasadnie brakuje w chwili obecnej.

12) Istotnym novum jest wprowadzenie w samej pragmatyce zawodowej prokuratorów wyraźnych przepisów normujących problematykę wznowienia postępowania dyscyplinarnego (vide : art. 163 – art. 164 projektu).

13) instytucja orzeczenia łącznego na wniosek ukaranego statuowana w art. 170 § 3 projektu.

14)wprowadzenie do ustawowego odesłania, zawartego w art. 169 pkt 1 projektu, wzmianki o stosowaniu przepisów części ogólnej Kodeksu Karnego, co ma istotne znaczenie gwarancyjne.

**5.2.3. Uwagi krytyczne.**

1. Przepis art. 136 § 1 projektu, recypujący dotychczasową treść art. 66 ust. 1, statuuje samoistną przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora w postaci „uchybienia godności urzędu prokuratorskiego”. To płynne i ocenne pojęcie nie jest bliżej zdefiniowane i określone, co uniemożliwia adresatowi tak blankietowo ujętej normy prawnej rozpoznanie znamion zabronionego zachowania. Desygnaty tego znamienia w praktyce mogą wypełnić przełożeni
i rzecznicy dyscyplinarni w sposób dowolny. Przed tak sformułowanym zarzutem nie sposób się bronić, albowiem brak jakiegokolwiek normatywnego wzorca odniesienia. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga fakt, iż przesłanka „uchybienia godności urzędu” nie jest uregulowaniem nowym. Problem wymaga dalszych prac legislacyjnych.
2. W art. 136 § 3 projektu wprowadza się kolejną materialnoprawną przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora skopiowaną z art. 66 ust. 1 a obowiązującej ustawy o charakterze wyraźnie retroaktywnym. Nie jest bowiem jasne, czy przepis ten nie narusza fundamentalnej zasady zakazu retroakcji, skoro stanowi on przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej za zachowania zaistniałe przed objęciem urzędu.
3. Nietrafne zupełnie są postanowienia art. 138 § 4 *in fine* oraz art. 139 § 4 *in fine* projektu wyłączających lub ograniczających prawo wniesienia zażalenia w sytuacjach tam wymienionych. To wadliwe unormowanie pozostaje w sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego statuowanej w art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.
4. Nietrafny zupełnie jest sposób uregulowania w art. 138 projektu nowej instytucji pisemnej uwagi. Poważne wątpliwości budzi sama materialnoprawna przesłanka tej odpowiedzialności służbowej związana z niejasnym pojęciem „sprawności postępowania przygotowawczego”. W szczególności nie wiadomo, czy jest ono synonimem jego szybkości i jak się ono ma do nadrzędnej zasady prawdy materialnej procesu karnego. Sprawność, czy szybkość postępowania nie zawsze bowiem idzie w parze z jego merytoryczną jakością i poziomem, a wielokrotnie te dwie dyrektywy się wykluczają. W takiej sytuacji zdecydowany prymat przyznać należy jakości, a nie szybkości postępowania. Ze względów gwarancyjnych należy postulować wprowadzenie obowiązku szczegółowego pisemnego uzasadnienia uwagi poprzez konkretne wykazanie, jakie fakty w ocenie zwracającego uwagę wskazują na „istotne uchybienia w zakresie sprawności postępowania przygotowawczego”. W § 2 art. 138 projektu zawarto niezrozumiałą normę prawną, albowiem z jednej strony przyznano prokuratorowi, którego dotyczy uwaga, prawo złożenia pisemnego zastrzeżenia do prokuratora przełożonego, ale pomimo braku jego prawomocnego rozstrzygnięcia nakłada się na prokuratora obowiązek bezzwłocznego usunięcia skutków uchybienia
i poinformowania, chociaż samo zwrócenie uwagi jest zaskarżone
i może się okazać, że -w razie uchylenia uwagi- nie było żadnych istotnych uchybień, a zatem nie ma czego usuwać. Na krytykę zasługuje postanowienie art. 138 § 4 *in fine* projektu wyłączające prawo wniesienia zażalenia w sytuacji tam wymienionej. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku zapisu z art. 138 § 6 projektu, albowiem przewiduje on nie tylko nazbyt długi bo aż dwuletni termin zatarcia uwagi, ale też kontrowersyjne obostrzenie polegające na jego wydłużeniu w sytuacji tam opisanej, przy czym niezasadnie brak zastrzeżenia o prawomocności kolejnego uchybienia. Jako nadmiernie represyjne należy ocenić postanowienie art. 138 § 9 projektu przewidujące aż pięcioletni termin przedawnienia instytucji „uwagi”. Większość spraw karnych po prostu wcześniej się zakończy, a co za tym idzie deliberowanie po pięciu latach nad „sprawnością” dawno minionych postępowań nie ma żadnego sensu;
5. większość zastrzeżeń omówionych w punkcie 4 ma analogiczne zastosowanie do instytucji wytknięcia uchybienia (vide: art. 139 projektu). Pomimo braku prawomocnego rozstrzygnięcia zastrzeżenia, w § 2 nakłada się na prokuratora obowiązek bezzwłocznego usunięcia skutków uchybienia, które może wcale nie zaistniało, w § 4 in fine niezasadnie wprowadza się jedynie niedewolutywne zażalenie, a w § 7 skrajnie represyjne i nadmiernie wydłużone okresy zatarcia wytyku
i jego przedawnienia.
6. zauważalną tendencją przepisów dyscyplinarnych projektu jest ich skrajna wręcz represyjność w zakresie polityki karania, wydłużonych okresów przedawnienia, zatarcia skazania i pozbawienia możliwości awansowania, a jeszcze bardziej represyjna, w stosunku do obowiązującego art. 68 uop, jest skrajnie restrykcyjna regulacja zawarta w art. 140 § 1 i 2 projektu. Wydłużono bowiem okres przedawnienia in rem przewinienia dyscyplinarnego z 3 do aż 5 lat (por: art. 68 ust. 1 obowiązującej uop i art. 140 § 1 projektu) oraz z 5 do aż 8 lat in personam (por : art. 68 ust. 3 obowiązującej uop i art. 140 § 2 projektu).
7. równie represyjne jest częściowe wydłużenie okresu pozbawienia możliwości awansowania z 3 do aż 5 lat i objęcie tym zakazem także kary dyscyplinarnej upomnienia (por : art. 67 ust. 2 obowiązującej uop i art. 141 § 2 projektu). W obowiązującym brzmieniu art. 67 ust. 2 uop kara porządkowa upomnienia nie skutkuje perturbacjami awansowymi i nie widać jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia do objęcia zakresem tego zakazu także najłagodniejszej kary dyscyplinarnej.
8. wydłużenie z roku do aż 3 lat okresu zatarcia kary porządkowej upomnienia (por : art. 86 ust. 4 obowiązującej uop i art. 148 § 5 projektu). Równie krytycznie podejść należy do bezzasadnej i skrajnie restrykcyjnej koncepcji wydłużenia okresu zatarcia skazania kar dyscyplinarnych nagany, usunięcia i przeniesienia z 3 do aż 5 lat (por : art. 86 ust. 2 obowiązującej uop i art. 167 § 2 projektu).
9. kolejnymi przejawem represyjności projektu jest wprowadzenie długiego, bo aż pięcioletniego terminu przedawnienia uwagi odnośnie sprawności postępowania (vide: art. 138 § 9 projektu), oraz długiego dwuletniego terminu zatarcia skazania pisma zawierającego uwagę
z dodatkowym obostrzeniem (vide : art. 138 § 6 projektu) i stosowanie tych samych represyjnych terminów także w odniesieniu do instytucji wytknięcia uchybienia (vide : art. 139 § 7 projektu).
10. W przepisie art. 141 § 4 projektu wprowadzono chybione
i po raz kolejny skrajnie represyjne novum pozwalające sądowi dyscyplinarnemu na jednoczesne orzeczenie dwóch samoistnie surowych kar dyscyplinarnych przeniesienia na inne miejsce służbowe i usunięcia z zajmowanej funkcji. Wewnętrzną sprzeczność rozumowania i niekonsekwencję autorów projektu, należy podnieść skoro z jednej strony w analizowanym przepisie dopuszcza się jednoczesne orzekanie obu wyżej wymienionych kar, by nieoczekiwanie w art. 170 § 2 pkt 3 projektu wyraźnie zakazać ich łączenia w ramach kary łącznej.
11. Na dezaprobatę zasługuje postanowienie zawarte w art. 170 § 2 pkt 2 projektu, albowiem z literalnej wykładni tego przepisu wynika, że w razie wymierzenia obwinionemu jednostkowych kar dyscyplinarnych upomnienia lub nagany można orzec jako karę łączną najsurowszą i najbardziej dolegliwą karę dyscyplinarną złożenia prokuratora z urzędu, pomimo że taka kara nie została pierwotnie orzeczona jako jednostkowa. Taka regulacja odbiega od zasad orzekania kary łącznej w granicach od najwyższej z kar wymierzonych do ich sumy przewidzianej w art. 86 § 1 k.k.
12. Postanowienie art. 144 § 2 projektu upoważniające Prokuratora Generalnego do powołania przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego sądów dyscyplinarnych przyznaje temu organowi nadmierną władzę i stanowi istotne zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa zawodowego. Zdecydowanie trafniejsze jest dotychczasowe rozwiązanie z art. 70 ust. 2 uop - Sądy dyscyplinarne, o których mowa w ust. 1 pkt 1, ze swego grona wybierają przewodniczących i zastępców przewodniczących sądów dyscyplinarnych.
13. Za nietrafne uznać należy wprowadzenie jednolitych trzyosobowych składów sądów dyscyplinarnych obu instancji (vide : art. 145 zd. 1 projektu). Obowiązująca uop w art. 73 ust. 1 przewiduje powiększony pięcioosobowy skład sądu odwoławczego, co zwykle zresztą jest regułą w procedurach prawnych i wydaje się rozwiązaniem lepszym niż projektowane.
14. art. 147 § 1 projektu - w przepisie tym brakuje wyraźnego sformułowania, że sąd dyscyplinarny orzeka na rozprawie.
15. Krytycznie ocenić należy derogowanie poprawnie sformułowanego i praktycznego przepisu art. 78 ust. 1 i 2 obowiązującej uop, przy czym w ust. 2 wskazane jest przyjęcie bardziej realistycznego terminu 3 miesięcy.
16. Wyjątkowo nietrafne jest unormowanie zawarte w art. 155 § 2 projektu. Prawo do obrony jest podstawowym prawem człowieka i obywatela oraz filarem demokratycznego państwa prawnego i w tym kontekście nie widać racjonalnych i prawnych podstaw, aby miało ono ustąpić dyrektywie szybkości procesu karnego.
17. Za bezprawną uznać należy treść art. 156 projektu przewidującego instytucję zatrzymania na 48 godzin i przymusowego doprowadzenia obwinionego. Chodzi przecież o podstawowe prawo człowieka i obywatela oraz standard demokratycznego państwa prawnego w postaci wolności człowieka. Obowiązujące przepisy dyscyplinarne nie zawierają takiego rozwiązania. Absolutnie nie do przyjęcia jest jedynie ogólne sformułowanie o możliwości zatrzymania obwinionego na 48 godzin bez jakiegokolwiek ustawowego limitowania tego okresu i wyraźnego stwierdzenia, że okres zatrzymania powinien odpowiadać realnym celom postępowania, a samo doprowadzenie obwinionego na czynność procesową powinno nastąpić niezwłocznie,
a po jej wykonaniu obwiniony powinien zostać natychmiast zwolniony. Literalnie nie ma formalnych przeszkód, aby surowy tryb art. 156 projektu wdrożyć w sytuacjach relatywnie drobnych postępowań służbowych z art. 138 – 139 projektu. Po gruntownej nowelizacji k.p.k. ustawodawca w nowym modelu kontradyktoryjnego procesu karnego zasadnie zerwał z paternalizmem w stosunku do oskarżonego, czego przejawem jest zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 374 § 1 k.p.k. jedynie prawo, a nie obowiązek oskarżonego uczestniczenia
w rozprawie. Ponadto oskarżony ma prawo odmowy bez podania powodów składania wyjaśnień oraz udzielania odpowiedzi na pytania (art. 175 § 1 k.p.k.). Jeżeli zatem omawiana instytucja ma dotyczyć odebrania od oskarżonego wyjaśnień na rozprawie głównej to jest prawnie niedopuszczalne aby w świetle znowelizowanego kontradyktoryjnego k.p.k. było możliwe doprowadzenie prokuratora na rozprawę. Należy również zwrócić uwagę na pewną sprzeczność
i niejasność regulacji zawartej w art. 156 § 2 – 4 projektu polegającą na tym, że w § 2 i 3 mowa jest o sądowych posiedzeniach bez udziału stron, by nieoczekiwanie w § 4 przyznać im to prawo. Wprawdzie zastrzeżono w nim, że „jeśli się stawią”, ale przecież z istoty posiedzeń niejawnych wynika, że sąd nie zawiadamia o nich stron, a zatem praktycznie nie są one w stanie stawić się na posiedzenia, bo nie znają ich terminu.
18. Wadliwie unormowano instytucję sprzeciwu od kary porządkowej upomnienia (vide : art. 148 § 7 i 6 - 9 projektu). Dosłowne rozumienie § 6 prowadzi do wniosku, iż rozpoznając taki sprzeciw sąd nie przeprowadza na rozprawie żadnego postępowania dowodowego, nie przesłuchuje świadków itp., a jedynie wysłuchuje rzecznika i co do zasady również obwinionego. W kontradyktoryjnym procesie oskarżony nie ma obowiązku stawiennictwa na rozprawę. Takie postawienie sprawy narusza prawo obwinionego do obrony, bo zgodnie z § 4 wniesienie sprzeciwu skutkowało uchyleniem kary porządkowej upomnienia i przekazaniem sprawy sądowi, a zatem chodzi o pełny spór prawny między równorzędnymi stronami w kontradyktoryjnym procesie i nie widać racjonalnych powodów do ograniczenia postępowania dowodowego tylko do wysłuchania stron. Powstaje przy tym wątpliwość, czy po sprzeciwie od kary porządkowej upomnienia przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Przepisy art. 148 § 7 i 8 projektu stanowią bowiem jedynie o odwołaniu do Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego.
19. Za nieuzasadnione uznać należy wyłączenie na mocy § 2 art. 160 projektu stosowania wobec zastępcy Prokuratora Generalnego postanowienia zawartego w art. 160 § 1 projektu przewidującego możliwość wytknięcia w sentencji orzeczenia sądu dyscyplinarnego oczywiście bezzasadnych działań rzecznika dyscyplinarnego. Sam fakt piastowania tak wysokiego stanowiska nie jest żadnym racjonalnym argumentem zwalniającym z ryzyka wytyku sądu, a istnienie takiej możliwości z pewnością sprzyjać będzie pogłębionej refleksji przed skierowaniem oczywiście bezzasadnego wniosku o ukaranie i podniesie merytoryczny poziom jego pracy. Wydaje się również, że postanowienie § 2 art. 160 projektu narusza zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa i zakazu ich jakiejkolwiek dyskryminacji statuowaną
w art. 32 Konstytucji.
20. Przepis art. 168 projektu niemal dosłownie recypuje postanowienie art. 88 uop, pomijając jedynie uprawnienie naczelnego Prokuratora Wojskowego. Przepis ten, upoważniając czynnik administracyjny w postaci Prokuratora Generalnego do sprawowania wiążącego i władczego nadzoru nad korporacyjnym sądownictwem dyscyplinarnym, jest niekonstytucyjny. Regulacja ta narusza konstytucyjną (vide : art. 175 ust.1, art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP) oraz prawnomiędzynarodową (vide : art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) zasadę niezawisłości sędziowskiej i sprawowania wymiaru sprawiedliwości
w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji wyłącznie przez: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Niezawisły sąd podlega jedynie Konstytucji i ustawom, a jedyną formą kontroli orzeczniczej może być tylko procedura odwołania do niezawisłego sądu wyższej instancji. Oznacza to zatem, że administracyjny nadzór z art. 168 projektu wypacza fundamentalną instytucję niezawisłości sędziowskiej. W ocenie Związku, sądownictwo zawodowe powinno w jak najpełniejszym zakresie odpowiadać standardom sądownictwa powszechnego w przestrzeni procedur, autonomii i gwarancji niezawisłości.
21. Za niemające uzasadnienia oceniać należy przepisy art. 86 ust. 2 i 4 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze, niestety częściowo powielone przez art. 167 §  2 projektu, albowiem przewidują one jedynie usunięcie przez Prokuratora Generalnego lub przełożonego dyscyplinarnego odpowiednio odpisu orzeczenia lub decyzji z akt osobowych, wyłącznie na wniosek ukaranego, a nie z urzędu. Brak jest racjonalnego wytłumaczenia konieczności składania tylko przez prokuratorów specjalnego wniosku o usunięcie skazującego orzeczenia dyscyplinarnego lub decyzji z akt osobowych ukaranego, pomimo upływu określonego w ustawie czasu od uprawomocnienia tego orzeczenia lub decyzji.
22. **DZIAŁ V ASESORZY PROKURATORSCY I ASYSTENCI PROKURATORÓW.**

Przepisy dotyczące asesorów prokuratury, asystentów prokuratorów oraz urzędników i innych pracowników prokuratury stanowią właściwie powielenie przepisów dotychczasowych, do których Rada Główna nie zgłasza uwag. Zauważyć należy jedynie, że pozytywną zmianę wprowadza art. 172 § 1 pkt 1 pozwalający asesorowi na występowanie przed Sądem Okręgowym
w I instancji, który to zakaz obowiązujący do chwili obecnej należy ocenić za zupełnie nieracjonalny. Wydaje się jedynie, że niepotrzebnie wprowadzono zastrzeżenie, iż dotyczyć to będzie tylko tych spraw, w których prowadził postępowanie przygotowawcze. Sformułowanie „prowadził” może być bowiem interpretowane w sposób niejednoznaczny. Czy będzie nim prokurator wszczynający śledztwo i wykonujący w jego toku szereg czynności procesowych, ale już nie sporządzający aktu oskarżenia, czy odwrotnie – osoba kierująca ów akt oskarżenia, która na etapie śledztwa nie wykonywała w jego toku czynności? Dlatego zasadnym będzie wprowadzenie jasnej reguły, że asesor może uczestniczyć przed sądem okręgowym w każdej rozprawie.

*De lege ferenda* Rada Główna postuluje uzupełnienie Działu V o kategorię analityka kryminalnego. Za wprowadzeniem regulacji dotyczącej stanowiska analityka kryminalnego do ustawy Prawo o prokuraturze obok regulacji dotyczących asystenta prokuratora przemawia fakt, że praca na obu stanowiskach stanowi istotne i pożądane wsparcie w postepowaniach prowadzonych przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, co potwierdzają m. in. wyniki przeprowadzonego audytu
w powszechnych jednostkach prokuratury w 2015 roku. Czynności wykonywane przez asystentów i analityków koncentrują się na bezpośrednim wsparciu prokuratorów prowadzących postepowania przygotowawcze. Przyczyniają się do usprawnienia oraz skrócenia czasu prowadzenia postepowań karnych. Jakość pracy obu grup oraz ich przygotowanie zawodowe odpowiada oczekiwaniom prokuratorów korzystających z ich pomocy. Ponadto wskazuje się na szeroki aspekt analizy kryminalnej, który dotyczy czynności wykonywanych w oparciu o logiczny i kreatywny proces myślowy, ukierunkowany na zidentyfikowanie istniejących i poszukiwanie nowych wewnętrznych powiazań pomiędzy informacjami dotyczącymi przestępstwa oraz wszelkimi innymi danymi uzyskiwanymi z dostępnych źródeł, w celu ich wykorzystania w ramach postepowania procesowego. Analiza wykorzystywana jest w charakterze dowodu w postepowaniu procesowym, celem odtworzenia rzeczywistego przebiegu przestępstwa. Dodatkowo Piotr Chelbowicz i Wojciech Filipkowski wskazują w swoim opracowaniu naukowym pt. „Analiza kryminalna – aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe” na przydatność analizy kryminalnej w procesie wykrywczym pod kątem ułatwiania zapoznania się z obszernym
i skomplikowanym materiałem dowodowym; ułatwienia rekonstrukcji stanu faktycznego; pomocy w ujawnieniu powiązań formalnych i nieformalnych, ujawnieniu struktury przestępczej i jej hierarchii; oraz pomocy
w udowodnieniu udziału w zorganizowanej grupie przestępczej lub związku przestępczym. Zatem taki zakres realizowanych czynności plasuje analityka kryminalnego w grupie uczestniczącej bezpośrednio w procesie wykrywczym
i wspomagającym orzecznictwo, na co wskazuje również wyżej wskazany zakres uprawnień analityka kryminalnego. Ponadto proponowane zmiany uzasadnione są wykonywaniem przez przedstawicieli tej grupy zawodowej wyspecjalizowanych zadań związanych m.in. z przetwarzaniem bardzo dużej ilości danych, zgromadzonych w toku postępowania i wprowadzaniem ich do specjalistycznych programów systemowych, a także tworzeniem specjalistycznych baz danych, których znajomość wymaga kierunkowego kształcenia i niezbędnej wiedzy oraz ustawicznego dokształcania się
z zakresu obsługi specjalistycznych programów (Analyst Notebook.8, ilšase 8, Chart Text, SDA, ADDEL, Excel, Acces). Na tym stanowisku wymaga się również zdolności analitycznego, twórczego i strukturalnego myślenia, trafności podejmowania decyzji oraz wysokiego poziomu inteligencji werbalnej, ponadto, wiedzy z zakresu różnych specjalistycznych dziedzin, między innymi, telekomunikacji, bankowości, rachunkowości, kryminalistyki, kryminologii, psychologii, ekonomii i prawa. Analitycy kryminalni, w wypadku wezwania przez sąd, mają obowiązek uczestniczenia w postępowaniu sądowym, składają zeznania w charakterze specjalisty, biegłego lub świadka, a za błędne wykonanie swoich obowiązków odpowiadają nie tylko dyscyplinarnie, lecz grożą im również sankcje karne. Nie ma możliwości zastąpienia tego pracownika przez innego urzędnika. Pracująca na tym stanowisku osoba musi być godna zaufania, a wiedza, jaką musi posiadać w ramach wykonywania swoich obowiązków, wymaga niejednokrotnie dostępu do informacji niejawnych. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie stanowisk
i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury, stanowisko starszego analityka kryminalnego nie było dotychczas przewidziane. Za utworzeniem dodatkowego stanowiska starszego analityka kryminalnego przemawia fakt braku ścieżki awansu w tej grupie zawodowej. Zgodnie z proponowanymi zmianami pięcioletnie doświadczenie na tym stanowisku, po zakończeniu kierunkowego szkolenia z zakresu analizy kryminalnej, kończącego się wymaganym certyfikatem, będzie niezbędnym warunkiem do uzyskania kolejnego stopnia awansu. Aby nie zamykać drogi awansu przed znacznie mniejszą grupą analityków kryminalnych już zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury i posiadających wykształcenie pierwszego stopnia, co było jedynym wymogiem stawianym kandydatem w poprzednim Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości przy przyjęciu do pracy oraz
w zbiegu z zasadą prawną *lex retro non agit*, należałoby umożliwić również
i tej grupie analityków awans na wyższe stanowisko, jakim jest proponowane przez nas stanowisko starszego analityka kryminalnego. Przy czym należy zaznaczyć, że ta wyspecjalizowana grupa pracowników prokuratury została powołana do pracy na skutek utworzenia tego stanowiska w 2007 roku przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, w związku z czym większość analityków kryminalnych posiada wykształcenie wyższe stopnia drugiego tj. magisterskie i na ogół kierunkowe – prawnicze, ekonomiczne, administracyjne, informatyczne. W przypadku zainteresowania autorów projektu przedmiotową propozycją, Rada Główna ZZPiPP RP informuje, iż dysponuje gotowy projektem konkretnych regulacji ustawowych konstytuujących stanowisko analityka kryminalnego. W ocenie Związku nowoczesna prokuratura, dostosowana do wymogów zwalczania współczesnej przestępczości wymaga wsparcia ze strony analityków kryminalnych i jasnego, prawnego uregulowania tej problematyki w nowej ustawie Prawo o prokuraturze.

1. **DZIAŁ VI SKARGI I WNIOSKI.**

Dział dotyczący skarg i wniosków stanowi przeniesienie do projektowanej ustawy zapisów z obecnego Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Co do jego treści Rada Główna nie zgłasza zastrzeżeń, za wyjątkiem art. 184, zgodnie z którym każda skarga na prokuratora zawierająca żądanie pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przekazywana do rzecznika dyscyplinarnego celem rozpoznania. Jest to uregulowanie, istniejące już
w Regulaminie, niemniej jednak należy ocenić je zdecydowanie krytycznie
i jako takie winno zostać wyeliminowane. Nie ma bowiem jakichkolwiek podstaw do tego, aby każda osoba mogła *de facto* inicjować postępowanie dyscyplinarne wobec prokuratora, z którego decyzji czy procedowania jest niezadowolona.

**UWAGI RADY GŁÓWNEJ ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PROKURATORÓW
I PRACOWNIKÓW PROKURATURY RP O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY PRZEPISY WPROWADZAJĄCE PRAWO O PROKURATURZE.**

„**Art. 36**. § 1. Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów wykonujących czynności w Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Krajowej oraz
w wydziałach zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji spośród prokuratorów powszechnych
i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, **w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**.

§ 2. Prokuratorzy delegowani do wydziałów zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Krajowej mogą być powołani na okres próby nieprzekraczający 1 roku.

§ 3. Do czasu powołania prokuratorów wykonujących czynności
w Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji
w Prokuraturze Krajowej, ich zadania w Prokuraturze Krajowej, wykonują prokuratorzy dotychczasowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Generalnej.

§ 4. Do czasu powołania prokuratorów wykonujących czynności
w wydziałach zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, ich zadania w wydziałach zamiejscowych wykonują prokuratorzy dotychczasowych wydziałów do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji w prokuraturach apelacyjnych.

**Art. 37.** § 1. Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur regionalnych spośród prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych i prokuratorów prokuratur okręgowych, **w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**.

§ 2. Dla prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych
i prokuratorów prokuratur okręgowych, którzy zostaną powołani na stanowiska prokuratorów prokuratur regionalnych, okres pracy na poprzednio zajmowanym stanowisku zalicza się do okresu pracy wymaganego do uzyskania wynagrodzenia zasadniczego w stawce awansowej.”

Niepokój budzi niejasność uregulowania w przepisach przejściowych statusu tych prokuratorów, którzy zostaną delegowani do Departamentu do Spraw PZ i Korupcji w Prokuraturze Krajowej oraz do wydziałów zamiejscowych tego Departamentu.

Po pierwsze występuje odmienność terminologiczna pomiędzy art.21 § 2 projektu *Prawa o prokuraturze*, którzy mówi o delegowaniu prokuratorów do pionu PZ przez Zastępcę Prokuratora Generalnego, a ww. art.36 § 1 Przepisów wprowadzających, który mówi o powołaniu prokuratorów przez Prokuratora Generalnego na wniosek Prokuratora Krajowego (z kolei § 2 mówi i o delegowani i o powołaniu).

Po drugie, termin na powołanie prokuratorów do pionu PZ wynosi 30 dni od wejścia ustawy w życie, gdy tymczasem w art.37 § 1 *Przepisów wprowadzających* proponuje się 60-dniowy termin na powołanie na stanowiska prokurator prokuratur regionalnych. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia tej kwestii. Powstaje więc wątpliwość, bo nie wynika to w pełni jasno i czytelnie z żadnego przepisu, jaki będzie status zawodowy prokuratorów w pionie PZ (zwłaszcza w kontekście ich ewentualnego odwołania z tego pionu, niezależnie od przyczyny):

* czy będą to prokuratorzy regionalni delegowani do Prokuratury Krajowej, co oznacza, że terminy z art.36 § 1 i art.37 § 1 są od siebie niezależne (prokurator powołany do pionu PZ w terminie 30 dni nadal może ubiegać się o nadanie mu statusu zawodowego prokuratora prokuratury regionalnej) ?
* czy – w braku powołania na stanowisko prokuratora prokuratury regionalnej - będą to „byli prokuratorzy prokuratury apelacyjnej” delegowani lub powołani do Prokuratury Krajowej (wówczas brak jest ustalenia w projekcie *Prawa o prokuraturze* co do statusu prokuratora po powrocie do „normalnej” Prokuratury) ?
* czy prokuratorzy powołani w trybie at.36 § 1 *Przepisów wprowadzających* będą prokuratorami powołanymi (czasowo) do Prokuratury Krajowej, czy delegowanymi (jak sugeruje art.21 § 3 *Prawa o prokuraturze*) ? I, w pierwszym przypadku, jaki przepis kształtuje wówczas wynagrodzenie tych prokuratorów (czy jest to przepis art.108 § 2 *Prawa o prokuraturze*, choć mówi on o delegacji,
a nie powołaniu), czy art.124 § 1, co oznaczałoby, że nie występuje 3-miesięczna karencja w uzyskaniu podwyższonego wynagrodzenia ?

Wydaje się, że bezpieczeństwo prawne i nie pozostawianie wątpliwości co do pozycji zawodowej prokuratora wymaga bardziej precyzyjnego doregulowania tych kwestii.

Po trzecie, jak już przed chwila wskazano, wydaje się, że brakuje w ustawie – przede wszystkim w związku z likwidacją prokuratur apelacyjnych, ale dotyczy to także prokuratorów z „okręgów” i „rejonów” – trybu i zasad postępowania co do prokuratora odwoływanego lub kończącego delegację w pionie PZ.

**Art.35** „§ 2. Przy wykonywaniu czynności służbowych prokurator dotychczasowej Prokuratury Generalnej oraz prokurator dotychczasowej Naczelnej Prokuratury Wojskowej **posługuje się wyłącznie tytułem prokuratora związanym z aktualnie zajmowanym stanowiskiem służbowym**.”

**Art. 38.** „§ 1. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych, których nie powołał do prokuratur regionalnych, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Prokuratury Apelacyjnej”, oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. **Przepis art. 35 § 2 stosuje się odpowiednio**.”

Przepis ten nie jest jasny. Zdaje się z niego wynikać, że prokurator dotychczasowej prokuratury apelacyjnej przeniesiony do prokuratury okręgowej lub rejonowej będzie muiał posługiwać się niezgodnym
z rzeczywistością tytułem „prokuratora prokuratury okręgowej” lub „rejonowej”.

Wydaje, że może lepszym rozwiązaniem jest pozostawienie prawa do posługiwania się tytułem „prokuratora prokuratury apelacyjnej” (fakt zniesienia tej nazwy dla trzeciego szczebla Prokuratury nie wydaje się być istotną przeszkodą, gdyż tytuł podkreśla tylko doświadczenie i kompetencje prokuratora), lub w ostateczności ograniczenie się tylko do posługiwanie się tytułem „prokurator” bez dookreślania szczebla. Nazwa i szczebel jednostki, w której prokurator pełni czynności zawsze będzie przecież wynikać
z nagłówka danego pisma służbowego.

**Art. 60.** „**§ 5. Asystenci prokuratorów, urzędnicy i inni pracownicy dotychczasowych prokuratur apelacyjnych stają się asystentami prokuratorów, urzędnikami i pracownikami prokuratur regionalnych**.”

Przepis ten również budzi wątpliwości. Zgodnie z art.36 ust.4 *Przepisów wprowadzających*, do czasu powołania prokuratorów wykonujących czynności w wydziałach zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, ich zadania w wydziałach zamiejscowych wykonują prokuratorzy dotychczasowych wydziałów do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji w prokuraturach apelacyjnych.
Z powyższego uregulowania wynika jednak, że co najmniej na jakiś okres przejściowy prokuratorzy przynajmniej formalnie możliwość korzystania
z obsługi urzędniczej i asystenckiej kadry dotychczas wykonującej czynności w Wydziałach V prokuratur apelacyjnych. Nie będą oni bowiem zatrudnieni w tej sytuacji, ani przydzielenie w jakikolwiek sposób do wydziałów zamiejscowych.

Wydaje się, że kadra ta – wysoko kwalifikowana oraz na bieżąco i z reguły od wielu lat, wykonująca czynności w Wydziałach V, a więc wprowadzona w tok spraw i całości obsługi prokuratorów – powinna automatycznie zostać przeniesiona do wydziałów zamiejscowych Departamentu PZ.