**OPINIA RADY GŁÓWNEJ ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PROKURATORÓW   
I PRACOWNIKÓW PROKURATURY RP O PROJEKCIE ROZPORZĄDZENIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI Z DNIA 29 LIPCA 2014 r**.

**Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury**

1. **Uwagi ogólne.**

Jak wynika z treści uzasadnienia Projektu, „konieczność opracowania nowego Regulaminu jest motywowana kilkoma przesłankami. Po pierwsze   
w aktualnie obowiązującym Regulaminie można zidentyfikować wiele przepisów, które stanowią powtórzenie bądź modyfikację uregulowań ustawowych, w tym Kodeksu postępowania karnego; nakazuje to ich ponowną analizę z punktu widzenia zasad rządzących systemem źródeł prawa. Po drugie w akcie tym znajdują się przepisy, które nie niosą ze sobą wyraźnej treści normatywnej, co wzmacnia potrzebę dokonania analizy,   
o której mowa wyżej. Po trzecie, co bardzo istotne, należy mieć na względzie okoliczność w postaci zasadniczej zmiany w obszarze postępowania karnego, która zmaterializuje się z dniem 1 lipca 2015 r. Zmiany te powodują konieczność wprowadzenia do systemu prawa rozwiązań, które pozwolą prokuraturze na dostosowanie swojego funkcjonowania do warunków zredefiniowanego polskiego procesu karnego. Uznając za dwie z pierwszych przesłanek za oczywiste oraz generujące pożądane kierunki korekt,   
w przedmiotowej opinii Rada Główna skupi się na trzeciej płaszczyźnie, związanej z pilną potrzebą dostosowania prokuratury do wymogów kontradyktoryjnego procesu karnego. Jak słusznie zauważyli projektodawcy „przy braku istotnej zmiany organizacyjnej i zarządczej prokuratury, ten organ procesowy nie będzie w stanie efektywnie funkcjonować w zmienionym modelu postępowania karnego.” W ocenie Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP właściwą drogą do osiągniecia tego celu byłoby uchwalenie całkowicie nowej ustawy regulującej funkcjonowanie prokuratury wraz z nowymi aktami wykonawczymi. Tym oczekiwaniom wychodziła zresztą naprzeciw poprzednia działalność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości, który najpierw konsultował,   
a następnie przekazał Radzie Ministrów projekt ustawy Prawo   
o prokuraturze, która miała zastąpić obowiązującą od 1985 r, wielokrotnie nowelizowaną Ustawę o prokuraturze. Z nieznanych Radzie Głównej przyczyn projekt ten dotychczas nie doczekał się uruchomienia „ścieżki” legislacyjnej. Zamiast tego przekazano do konsultacji projekt rozporządzenia - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, który jest nowym aktem wykonawczym ale do starej ustawy. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy intencją władzy wykonawczej jest przedłożenie w dalszej kolejności projektu rozporządzenia dostosowanego do rządowego projektu Ustawy prawo   
o prokuraturze, czy też Rada Ministrów wycofała się z reformy na poziomie ustawowym. W przypadku tego drugiego scenariusza za niezbędną uznać należy analizę możliwości przeprowadzenia właściwych zmian organizacyjnych prokuratury w przededniu wejścia w życie fundamentalnych zmian w postępowaniu karnym wyłącznie poprzez korekty na poziomie aktu prawnego niższej rangi jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości. Analiza treści przedstawionego projektu dowodzi, iż projektodawca dokonał dużego wysiłku aby przynajmniej część propozycji wypracowanych wcześniej w ramach projektu ustawy Prawo o prokuraturze przetransformować na materię regulaminową. Na uwagę Rady zwrócił uwagę fakt, iż przedstawiony projekt zawiera w sobie w większości te rozwiązania, które uprzednio Związek zaopiniował pozytywnie[[1]](#footnote-1). W przedmiotowej opinii przedstawione zostaną   
w pierwszej kolejności uwagi dotyczące kierunków pozytywnych, nad którymi należy kontynuować prace. W dalszej części opinii Związek przedstawi uwagi krytyczne.

1. **Pozytywne kierunki projektu z dnia 29 lipca 2014 r.**
2. **Struktura organizacyjna.**

Szczegółowe uwagi dotyczące wadliwej struktury organizacyjnej prokuratury zawarto w licznych opiniach Rady Głównej, które każdorazowo przekazywano Ministrowi Sprawiedliwości. Opinie te dotyczyły zarówno projektów nowelizujących Ustawę o prokuraturze, projektu ustawy Prawo   
o prokuraturze, uchwalonej już dużej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, jak również Sprawozdań Prokuratora Generalnego z rocznej działalności. Nie chcąc powtarzać znanych już argumentów w tym miejscu pokreślenia wymaga jedynie okoliczność, iż aktualna struktura organizacyjna prokuratury już na gruncie obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego opiera się na modelu całkowicie dysfunkcjonalnym. Model ten charakteryzuje się przerostem struktur nie wykonujących zadań należących do istoty zawodu prokuratora, tj. zadań związanych   
z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz występowaniem przed sądami powszechnymi. W znacznej części struktura tego modelu jest wymuszona różnego rodzaju, całkowicie zbędnymi zadaniami, które kreują jednak regulacje rangi ustawowej. Jako przykład można by   
w tym miejscu wskazać procedury konkursowe na wolne stanowiska prokuratorskie. Konkursy te wymuszają czasochłonne czynności absorbujące startującego w nich prokuratora, prokuratorów oceniających   
i Krajową Radę Prokuratury. Ta ostatnia 90 % swojej aktywności poświęca sprawom kadrowym, zamiast strzeżeniu niezależności. Statystyki konkursów natomiast wskazują, że prawie we wszystkich przypadkach efekt „konkursu” odpowiada rekomendacji szefa jednostki – prokuratora apelacyjnego lub okręgowego. Jak zatem łatwo zauważyć, konkursy mają walor czysto fikcyjny. Jednocześnie jednak generują ogromne zaangażowanie osób zatrudnionych przy ich obsłudze. W opinii Prokuratora Generalnego PG VII G 025/232/1, zawarto katalog niektórych obowiązków, które spoczywają na prokuratorach zatrudnionych w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych. Jak wynika z tego stanowiska „prokuratorzy prokuratury apelacyjnej   
i prokuratury okręgowej wykonują liczne i istotne czynności wynikające   
z przepisów Kodeksu postępowania karnego, a także obowiązki przewidziane w obowiązującym rozporządzeniu, które utrzymane zostały również   
w projekcie. Należy przede wszystkim wskazać na sprawowanie nadzoru instancyjnego w tym rozpoznawanie zażaleń (art. 306 § 3 k.pk., art. 465 § 2a k.p.k. i art. 217 § 1c k.k.w.). Nadto prokuratorzy wymienionych jednostek rozpoznają wnioski i wydają postanowienia o przedłużeniu śledztwa (art. 310 § 2 k.p.k.), rozpoznają wnioski w przedmiocie wznowienia prawomocnie umorzonego postępowania prowadzonego przeciwko podejrzanemu (art. 327 § 2 k.p.k.). Poza sprawowaniem zwierzchniego nadzoru służbowego   
i wykonywaniem funkcji oskarżyciela publicznego prokuratorzy prowadzą także wizytacje i lustracje jednostek prokuratury, wykonują czynności   
w ramach procedury konkursowej na wolne stanowiska prokuratorskie, dokonują badań aktowych i problemowych, monitorują prawidłowość postępowań przygotowawczych wybranych typów przestępstw, wykonują zadania z zakresu obrotu zagranicznego, sporządzają rozliczne analizy   
i odpowiedzi na pisma innych organów. Wyliczenie to nie jest wyczerpujące.” W opinii Rady Głównej, miedzy innymi w tych obszarach pożądane są zsynchronizowane z kompleksowymi zmianami legislacyjnymi działania deregulacyjne.

Obligatoryjnym wymogiem wynikającym z obowiązujących przepisów   
w zakresie struktury organizacyjnej jest konieczność funkcjonowania   
w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych co najmniej jednego wydziału do spraw postępowania przygotowawczego i sądowego. Wydaje się, iż błędem autorów projektu jest zawarte w uzasadnieniu wskazanie, zgodnie z którym również na poziomie prokuratur rejonowych obowiązująca Ustawa nakłada obowiązek utworzenia wydziału do spraw postępowania sądowego. Nie zmienia to faktu, iż z treści projektu (§ 7) wynika utworzenie takiej właśnie komórki na poziomie prokuratur rejonowych. Należy wskazać, że projektowana norma jest sprzeczna z art. 17 ust. 17 u.p., który dopuszcza tworzenie w prokuraturach rejonowych tylko działów i sekcji. Projekt wymaga zatem w tym zakresie korekty poprzez doprecyzowanie aparatu pojęciowego, tak by nie kolidował on z aparatem wynikającym z przepisów Ustawy.

Otwartą i niewyjaśnioną w Rozporządzeniu kwestią jest sposób kierowania obligatoryjnymi komórkami. O ile oczywiste wydaje się, iż na poziomie Prokuratur Apelacyjnych i Okręgowych na czele Wydziałów do kompetencji których należeć będzie prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz udziału w postępowaniu prowadzonym przed sądami staną naczelnicy, o tyle na poziomie prokuratur rejonowych zasadnym wydaje się powierzenie kierowania dwoma obligatoryjnymi komórkami bezpośrednio prokuratorom rejonowym, bądź ich zastępcom w celu wyeliminowania zbędnego mnożenia stanowisk funkcyjnych. Stąd też rozważenia wymaga uzupełnienie projektu o zapis wskazujący, iż   
w prokuraturze rejonowej funkcję kierownika komórek do kompetencji których należeć będzie prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz udział w postępowaniu prowadzonym przed sądami (zwanych w projekcie Wydziałami) pełnią prokuratorzy rejonowi lub oraz ich zastępcy.

W ocenie nowych rozwiązań organizacyjnych dotyczących struktury wszystkich trzech szczebli prokuratury uwagę Rady zwróciła korekta zakresu obowiązków spoczywających na prokuratorach zatrudnionych w wydziałach postępowania sądowego. Zgodnie z intencją projektodawcy spoczywać będzie na nich obecnie obowiązek występowania w sprawach, w których ich jednostki macierzyste prowadzą postępowania, a nie jak dotychczas   
w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Zmianę taka Rada ocenia pozytywnie zwracając uwagę na fakt, iż jej konieczność wynika z całkowitej zmiany modelu postępowania odwoławczego, w którym ustawodawca przewidział szerokie możliwości w zakresie prowadzenia dowodów. Fakt ten   
w licznych opiniach i wypowiedziach był niedostrzegany. Tymczasem taka zmiana modelu postępowania odwoławczego wymaga bezwzględnej obecności autora aktu oskarżenia i środka odwoławczego na rozprawie przed sądem drugiej instancji. Alternatywą dla tego rozwiązania byłoby zapewnienie innemu prokuratorowi, zatrudnionemu w wydziale postępowania sądowego czasu na przygotowanie się do aktywnego udziału w kontradyktoryjnej rozprawie odwoławczej. Rozwiązanie takie jawiłoby się jako nieefektywne   
z punktu widzenia ekonomiki procesowej i organizacyjnej [[2]](#footnote-2).

Na szczególną uwagę w kontekście omawianych zmian zasługuje treść   
§ 158.1, zgodnie z którą: *do udziału w rozprawie (posiedzeniu) wyznacza się prokuratora, który w danej sprawie prowadził lub nadzorował postępowanie przygotowawcze albo sporządził akt oskarżenia. Wyznaczenie innego prokuratora jest dopuszczalne wyłącznie w uzasadnionych przypadkach; wyznacza się wówczas prokuratora dobrze zaznajomionego ze sprawą.*

Rozwiązanie to zdaje się pozostawać w kolizji w zapisami § 5, 6 i 7 projektu. Skoro bowiem autor aktu oskarżenia, co do zasady miałby występować przed sądem w swojej sprawie, zbyteczne wydaje się tworzenie, w szczególności tam gdzie jest to nieobowiązkowe (prokuratury rejonowe), komórek organizacyjnych do obsługi postępowania sądowego. Kolizja ta wymaga szczegółowego wyjaśnienia przez projektodawcę, co nie nastąpiło   
w uzasadnieniu projektu. Co prawda nie jest rolą Rady rekonstruowanie intencji projektodawcy, niemniej jednak zasadnym staje się pytanie, czy wydziały postępowania sądowego nie miałyby za zadanie obsady spraw prostych, podczas gdy w sprawach skomplikowanych obowiązywałaby zasada powiazania referenta ze sprawą. Gdyby jednak rozstrzygnąć powyższą wątpliwość w ten sposób, sens tworzenia wydziałów postępowania sądowego w prokuraturach rejonowych jawiłby się co najmniej jako wątpliwy.

Projekt w zakresie określenia struktury organizacyjnej prokuratury apelacyjnej (§ 5) pozostaje w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 18 ustawy   
o prokuraturze który stanowi, że w jednostce tej tworzy się wydziały postępowania sądowego, wydziały do spraw wizytacji i okresowej oceny prokuratorów oraz wydziały do spraw przestępczości zorganizowanej   
i korupcji. Nie zmienia to faktu, iż w ocenie Związku wydziały do spraw wizytacji i oceny okresowej powinny zostać pilnie zlikwidowane wraz   
z ocenami okresowymi, które nic nie wnoszą, a jedynie absorbują czas prokuratorów ocenianych, oceniających, kierowników jednostek   
i pracowników administracji.

1. **Zasada obowiązkowego referatu.**

Wprowadzenie obowiązkowego referatu orzeczniczego dla każdego prokuratora, stanowi w ocenie Rady jedno z największych osiągnięć przedstawionego do opiniowania projektu. Związek Zawodowy Prokuratorów   
i Pracowników Prokuratury RP od lat podkreślał, iż w prokuraturze powinna obowiązywać zasada zbliżona do reguł, którymi rządzi się sądownictwo, gdzie każdy sędzia, w tym sędzia funkcyjny, prowadzi własny referat orzeczniczy. Dlatego też propozycję Ministerstwa Sprawiedliwości Rada ocenia pozytywnie. Zwraca przy tym uwagę, że propozycja ta, uwzględniając treść projektu ustawy nowelizującej KPK, jawi się jako naturalna i niezbędna do zapewnienia normalnego funkcjonowania prokuratury. W poprzednich stanowiskach zwracano uwagę na fakt, iż nałożenie na prokuratora w formie alternatywy jedynie jednego z dwóch podstawowych obowiązków – prowadzenia oraz nadzorowania spraw lub występowania przed sądem doprowadzi do skutecznego omijania zasady obligatoryjnego prowadzenia spraw lub ich nadzorowania poprzez kierowanie przez szefów jednostek niektórych prokuratorów do incydentalnej obsady wokand. Zastrzeżenie to przestaje być aktualne w sytuacji nowego ukształtowania struktury organizacyjnej poprzez wyodrębnienie w każdej jednostce komórek do prowadzenia i nadzorowania postępowań oraz obsługi tychże spraw przed sądami pierwszej instancji, a także instancji odwoławczej. W tym miejscu należałoby zwrócić uwagę projektodawcy, na artykułowane w środowisku prokuratorskim obawy, iż komórki zajmujące się etapem postępowania sądowego skupiać będą prokuratorów o stosunkowo wysokim poziomie wypalenia zawodowego. Obawy te jednak nie wydają się zasadne   
w kontekście transformacji modelu uczestnictwa prokuratora   
w postępowaniu sądowym, wymagającym od niego wysokiego stopnia aktywności, a co za tym idzie znajomości materii sprawy, uprzedniego przygotowania się oraz większego zaangażowania intelektualnego. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że prokuratorzy skierowaniu do obsługi wokand realizować będą pożądany przez niektórych przedstawicieli środowiska i doktryny - model prokuratury sądowej, przy czym cała prokuratura funkcjonować będzie nadal w obecnym modelu, w którym do jej obowiązków należeć będzie prowadzenie i nadzorowanie postępowań odwoławczych. Powtórzyć w tym miejscu jednakże należy uwagę o braku spójności miedzy rozwiązaniem wprowadzającym wydziały (działy) postępowania sądowego na każdym szczeblu organizacyjnym, a zasadą występowania przed sądem autora aktu oskarżenia.

1. **Właściwość rzeczowa prokuratur okręgowych i apelacyjnych.**

Zmiany w tym zakresie stanowią w istocie realizację jednego z głównych postulatów Związku. Za pozytywny w szczególności uznać należy kierunek poszerzenia ścisłego określenia właściwości rzeczowej o prokuratury apelacyjnej (§ 64 projektu). Rozwiązanie to nie było przewidziane   
w projektach nowelizujących Ustawę o prokuraturze, czy też w projekcie ustawy Prawo o prokuraturze na co Rada Główna zwracała uwagę. Pogłębionej analizy wymagają jednakowoż katalogi kwalifikacji spraw,   
w których właściwymi do powadzenia postępowań będą prokuratury apelacyjne i okręgowe. W szczególności w ocenach skutków regulacji projektodawca winien wskazać liczbę takich postępowań oraz zawrzeć wnioski dotyczące wzrostu lub spadku obciążenia poszczególnych jednostek. W ocenie Rady prawdopodobne wydaje się dokonanie takich wyliczeń, przez niektóre podmioty znajdujące się w wykazie organizacji, którym projekt przekazano do konsultacji, a które z dużym prawdopodobieństwem będą kontestować rozwiązania, o których mowa w § 63 i 64 Projektu. Szczątkowe wyliczenia wzrostu obciążenia zawarto już w stanowisku Prokuratora Generalnego PG VII G 025/232/14.

1. **Dyżury prokuratorskie.**

Za rozwiązanie korzystne uznać należy zobligowanie prokuratorów wszystkich szczebli do pełnienia dyżurów, w tym dyżurów zdarzeniowych. Rozwiązanie to stanowi realizację postulatu Związku wyrażonego w Uchwale z dnia 10 września 2012 r .[[3]](#footnote-3) Wskazać przy tym należy, że to do Prokuratora Generalnego należeć będzie obowiązek takiej organizacji pracy aby skutecznie i sprawiedliwie zrealizować obowiązek wynikający z § 23.1.

Koniecznym wydaje się uzupełnienie tej regulacji o sformułowanie   
„w szczególności dyżurów zdarzeniowych.” Łatwo bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której dojdzie do obejścia intencji projektodawcy np. poprzez wskazanie w prokuraturze apelacyjnej prokuratora dyżurnego do przyjmowania interesantów. Doświadczenie zawodowe uczy, że strony   
w wyludnionych gmachach prokuratur apelacyjnych należą do wyjątków.

Uzupełnienia wymaga regulacja zawarta § 23.2 o sformułowanie „poprzez wyposażenie go w odpowiednie środki techniczne.” Obecnie bowiem   
w służbowe telefony komórkowe wyposażeni są praktycznie wszyscy prokuratorzy poza pełniącymi dyżury zdarzeniowe. W efekcie normą jest, że prokuratorzy wykorzystują do obsługi dyżurów swoje prywatne telefony. Telefony te znajdują się na listach wiszących we wszystkich dyżurkach jednostek policji, co wydaje się sytuacją wysoce dyskomfortową i stanowiącą istotne zagrożenie dla prywatności.

Regulacja zawarta w § 23 wymaga także uzupełnienia o dodatkową jednostkę redakcyjną poprzez zamieszczenie w niej sformułowania „Dyżury prokuratorów zarządza się mając na uwadze obowiązujące normy w zakresie prawa do dobowego i tygodniowego wypoczynku. Czynności wykonywane   
w ramach dyżurów stanowią prace w godzinach nadliczbowych.”

Krytycznie należy odnieść się do regulacji §25.3, w takim zakresie,   
w jakim przewiduje ona przyjmowanie interesantów w poniedziałki do godziny 18:00.

1. **Działania porządkujące.**

Za wysoce pożądane uznać należy przeprowadzone przez autorów projektu zabiegi porządkujące, eliminujące w szczególności szereg przepisów zawierających powtórzenie lub nieuprawnione rozwinięcie przepisów Kodeksu postępowania karnego, co w praktyce generowało szereg patologii. Dla przykładu wspomnieć należy tu polecenia Prokuratury Generalnej obecności prokuratora na posiedzeniach w trybie art. 335 kpk   
(w przedmiocie wydania wyroku skazującego bez przeprowadzania rozprawy) pomimo, iż KPK takiego wymogu nie przewiduje, a obecność oskarżyciela publicznego pozostaje w kolizji z *ratio legis* całej instytucji. Polecenie to tłumaczono zapisem regulaminowym zobowiązującym prokuratora do uczestnictwa   
w posiedzeniu, które jest zainicjowane jego wnioskiem. Reasumując zatem swoiste „okrojenie” Regulaminu z 401 do 201 jednostek redakcyjnych stanowi kierunek właściwy, zapobiegający nadmiernej inflacji przepisów, która z punktu widzenia praktyków stanowiła daleko idącą uciążliwość.

1. **Negatywne propozycje projektu z dnia 29 lipca 2014 r.**
2. **Współreferenci § 13 pkt 2 projektu.**

W projekcie występują rozwiązania, które naruszają przewidzianą   
w ustawie zasadę niezależności prokuratora i jej gwarancje (art. 8 ust. 1-3, art. 8a i art. 8b u.p.).

W § 13 pkt 2 projektu przewidziano instytucję „współreferenta”, wyznaczanego stosownie do treści § 17 ust. 1 i 2 projektu przez kierownika jednostki lub zwierzchnika służbowego z uprawnieniem uprzedniego wskazania, które czynności wymagają wcześniejszej pisemnej opinii współreferenta lub wcześniejszego poinformowania zwierzchnika lub kierownika jednostki.

Ponad wszelką wątpliwość jednak, uzależnienie podejmowania czynności procesowych przez prokuratora od uzyskania opinii innego prokuratora stanowi naruszenie ustawowej zasady niezależności. W związku z powyższym Rada Główna dostrzega potrzebę zastąpienia instytucji „współreferenta” rozwianiem porządkującym już dziś istniejącą instytucję „zastępstwa.” Rozwiązanie to umożliwia przeprowadzanie w postepowaniu przygotowawczym czynności doraźnych. Rada dostrzega, iż celem instytucji „współreferenta” było zapewnienie „zastępstwa” na rozprawie sądowej   
z udziałem prokuratora znającego sprawę. Realizacja tego celu nie może jednak naruszać sfery niezależności i generować niespójności pomiędzy aktem wykonawczym, a aktem wyższego rzędu jakim jest ustawa.

Dodatkowo podkreślania wymaga okoliczność, iż projektowany przepis nie precyzuje, w jakim celu przedstawia się sprawę zwierzchnikowi służbowemu lub kierownikowi jednostki w przypadku rozbieżności stanowisk między prokuratorem prowadzącym sprawę, a współreferentem oraz jakich kwestii owe rozbieżności mogą dotyczyć. Zgodzić się w tej sytuacji należy z treścią opinii Prokuratora Generalnego sygn. PG VII G 025/232/14, zgodnie z którą „bezprzedmiotowym jest jednak zwracanie się do zwierzchnika służbowego wobec nieposiadania przez niego kompetencji do podjęcia wiążącej decyzji. Należy stwierdzić, że proponowane rozwiązanie, jeżeli przyjąć, że intencją projektodawców jest wprowadzenie rozstrzygania sporów pomiędzy referentem, a współreferentem sprawy w drodze wydawania polecenia co do treści czynności procesowej jest w sposób bezpośredni sprzeczne   
z konstytuowaną w art. 8 ust. 1 u.p. zasadą niezależności prokuratora, znajdującą dopełnienie w art. 8 ust. 2 u.p., stanowiącym, że zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej.   
W proponowanym rozwiązaniu nie może przy tym wchodzić w rachubę uchylenie lub zmiana decyzji przez prokuratora bezpośrednio przełożonego   
w trybie art. 8a u.p., bowiem omawiana sytuacja nie dotyczy decyzji już zapadłej, a jedynie zachodzącej różnicy zdań. W istocie zatem projektowane rozwiązanie może dotyczyć wyłącznie wydania określonego polecenia procesowego, względnie zmiany referenta sprawy (referenta głównego sprawy). Uznając, że pierwsza z wyżej wskazanych sytuacji jest sprzeczna   
z postanowieniami ustawy o prokuraturze, pozostaje przyjąć, że rozwiązanie powyższe ukierunkowane jest na zmianę referenta sprawy, co winno zostać   
w wyraźny sposób przewidziane w projekcie. Dysfunkcjonalność jednak tego rozwiązania sprowadza się do zacierania odpowiedzialności za tok prowadzonego postępowania.” Dodatkowo zwrócić uwagę należy na fakt, iż sama zmiana referenta wielokrotnie już przez Związek wskazywana była jako źródło potencjalnych zagrożeń dla niezależności. W praktyce funkcjonowania prokuratury znane są przypadki, w których powodem zmiany referenta były nieuprawnione naciski podmiotów zewnętrznych, czy też kolizja rzeczywistego kierunku śledztwa z pozamerytorycznymi oczekiwaniami przełożonych. Jak uczy doświadczenie zawodowe, ta ostania grupa jest szczególnie narażana na presję zewnętrzną, która może generować mechanizmy nacisku, a w przypadku ich bezskuteczności, właśnie zmianę referenta sprawy. Dlatego też *de lege ferenda* rozważenia wymaga ścisłe określenie przesłanek zamiany referenta sprawy poprzez stworzenie zamkniętego katalogu powodów takich jak np. długotrwała choroba, czy też fakultatywnie wydanie przez Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów orzeczenia skazującego na jedną z kar dyscyplinarnych.

1. **Przedstawienie w celu zapoznania się § 20 projektu.**

Przepis § 20 ust. 1 projektu zobowiązuje prokuratora w wymienionych   
w nim sprawach do przedstawienia zwierzchnikowi służbowemu w „celu zapoznania się” projektów decyzji. Katalog tych decyzji autorzy projektu zawarli w pkt 1-6. Należą do niego między innymi akt oskarżenia, postanowienie o umorzeniu śledztwa i nadzwyczajne środki zaskarżenia. Podobnie jak w przypadku wyżej omówionego rozwiązania, projektodawca całkowicie stracił z pola widzenia fakt, iż zwierzchnik służbowy nie jest uprawniony do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora, a ustawą z dnia   
9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw został słusznie zresztą pozbawiony prawa wydawania poleceń służbowych. Tym samym przepis § 20 ust. 1 projektu zmierza do ominięcia drogą pozaustawową całego systemu gwarancji niezależności włączenie   
z określonym w art. 99 ust 1a u.p., zastrzeżeniem instytucji stałej aprobaty wyłącznie dla asesorów prokuratorskich.

Bezsporna jest również w ocenie Rady Głównej kolizja projektowanego rozwiązania z dobrze rozumianą ekonomiką procesową. Wprowadzenie   
w istocie „aprobaty” dla wszystkich prokuratorów, zaburzy i spowolni dynamikę procesu decyzyjnego. Ponadto nie pozostanie bez wpływu na swoiste rozmycie odpowiedzialności pomiędzy referenta sprawy,   
a zapoznającego się nim zwierzchnika służbowego. Instytucja „zapoznania się” może się okazać rozwiązaniem teoretycznie wygodnym dla referenta dla przykrycia błędów i niekompetencji. Tenże referent będzie mógł bowiem   
w sytuacji podniesienia zarzutów co do sposobu prowadzenia lub zakończenia sprawy, wskazać na „zapoznającego” się zwierzchnika jako współodpowiedzialnego albo nawet wyłączenie odpowiedzialnego za ewentualne nieprawidłowości.

Bardzo istotne wątpliwości nasuwa także treść przepisu § 20 ust. 2 projektu, który nakłada na prokuratora „w pozostałych szczególnie skomplikowanych sprawach” obowiązek przedstawienia zwierzchnikowi służbowemu, także w celu zapoznania się, „projektów pism”. Oba rozwiązania *de facto* prowadziłyby do całkowitego ubezwłasnowolnienia referenta i polaryzacji kadry prokuratorskiej na podprokuratorów   
i nadprokuratorów.

1. **Sprzeczność z art. 325e par 1 kpk.**

W § 110 projektu autorzy przewidzieli zatwierdzanie przez prokuratora postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, jak i postanowień   
o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia. Propozycja ta pozostaje w kolizji ze zmianą, wprowadzoną nowelizacją Kodeksu postępowania karnego, wchodzącą w życie z dniem 1 lipca 2015 r., która przewiduje, że postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz o jego umorzeniu (w fazie *in rem*) nie będą podlegać zatwierdzeniu przez prokuratora (art. 325e § 1 k.p.k.).

1. Opinia Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP z dnia 5 listopada 2012 r. o projekcie Ustawy Prawo o Prokuraturze z dnia 3 października 2012 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por. Opinia Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP z dnia 5 listopada 2012 r. o projekcie Ustawy Prawo o Prokuraturze z dnia 3 października 2012 r: *Również brzmienie art. 46 § 1 projektu wskazuje, że w sprawach prowadzonych w prokuraturach rejonowych,* *zakończonych skierowaniem aktu oskarżenia, w których właściwym do rozpoznania w pierwszej instancji byłby sąd okręgowy, prokuratorem występującym przed sądem nie będzie autor aktu oskarżenia, ale prokurator prokuratury okręgowej. Tak sformułowane przepisy pozostają w sprzeczności z zasadą kontradyktoryjności, która w nowym kształcie zdefiniowana została w projekcie Kodeksu postępowania karnego. Zasada ta opiera się o słuszne założenie, że sprawa prowadzona przez jednego prokuratora, powinna „znajdować się w jego referacie” również na etapie postepowania sądowego. Znany jest również pogląd, który co do zasady podziela Rada Główna, iż prokurator - autor aktu oskarżenia powinien towarzyszyć sprawie w sądzie we wszystkich instancjach, jako ten który sprawę zna najlepiej. Jest to rozwiązanie wychodzące naprzeciw dobrze rozumianej ekonomice procesowej. W obecnych realiach bowiem, prokurator wydziału postępowania sądowego w prokuraturze okręgowej lub apelacyjnej „obsadzając” postępowanie w instancji odwoławczej musi poświęcać czas na zapoznanie się z aktami, które prokurator – autor aktu oskarżenia już zna. Zna je nie tylko jako gospodarz postępowania przygotowawczego ale również posiada wiedzę o przebiegu postępowania przed sądem pierwszej instancji, a nadto, co wymaga szczególnego podkreślenia, jest autorem środka zaskarżenia – apelacji lub zażalenia. Jest w ocenie Rady Głównej ewidentną stratą czasu sytuacja, w której drugi prokurator, tym razem z wydziału sądowego musi poświęcać czas na to aby zapoznać się z czymś, co już inny prokurator zna. Pod rozwagę projektodawcy należy zatem poddać możliwość wykorzystania tych rezerw, co jawi się wręcz jako konieczne w sytuacji wprowadzenia kontradyktoryjnego modelu postępowania karnego.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Rada Głowna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP realizując swoje statutowe uprawnienia uznając, iż obecny stan rzeczy stanowi sui generis patologię zwraca się o interwencję do Prokuratora Generalnego   
   w przedmiocie funkcjonującego w prokuraturze nie mającego umocowania w przepisach prawa i w swoisty sposób dyskryminującego podziału obowiązków w zakresie pełnionych przez prokuratorów tzw. dyżurów zdarzeniowych. Jak wynika z obecnie obowiązujących przepisów „ex lege” zasada stanowi, iż prokurator dokonuje oględzin zwłok w miejscu ich znalezienia. Wynika to z brzmienia art. 209 § 2 i 3 kpk. Przyjmuje się także w myśl § 183 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, że prokurator kieruje również oględzinami miejsca zdarzenia w „poważniejszych sprawach”. Takie rozwiązania normatywne determinują konieczność pełnienia dyżurów przez prokuratorów. Jednak żaden akt normatywny nie określa podziału kompetencji w zakresie wykonywania w/w obowiązków pomiędzy prokuratury rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Wśród wielu reliktów poprzedniego systemu do dziś w prokuraturze funkcjonuje niepisany zwyczaj, że dyżury prokuratorskie pełnią jedynie prokuratorzy prokuratur rejonowych. Rada Główna ZZPiPP RP zauważa , iż takie rozwiązanie jest z punktu widzenia przepisów bezpodstawne w praktyce zaś wysoce niesprawiedliwe i dyskryminujące.Należy podkreślić, iż § 65 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stanowi, iż prokurator przełożony może zarządzić pełnienie przez prokuratorów dyżurów po godzinach pracy lub w dni ustawowo wolne od pracy. Treść cytowanego przepisu nie wskazuje, iż dotyczy on jedynie prokuratur szczebla rejonowego. Warto także zaznaczyć, iż przepis ten znajduje się w Rozdziale 2 Działu II Regulaminu zatytułowanego „Organizacja pracy i sposób kierowania pracą” i zawiera unormowania ogólne, odnoszące się do jednostek prokuratury wszystkich szczebli. Zatem za zupełnie bezpodstawne i w świetle omówionych wyżej uwarunkowań niezrozumiałe uznać należy obarczenie obowiązkiem udziału w oględzinach lub innych czynnościach procesowych poza godzinami pracy wyłącznie prokuratorów prokuratur rejonowych. W sytuacji gdyby, ustawodawca zamierzał takie ograniczenie wprowadzić, znalazło by to ratio legis wyraz w treści przepisu. Tymczasem żaden z istniejących w doktrynie polskiego prawa rodzajow wykładni nie daje podstaw do wyinterpretowania takiego ograniczenia rzeczowego. Za to argumentów za interpretacją sprzeczną z dotychczasową praktyką jest aż nadto. Dowodem na to jest m.in. brzmienie odpowiedniego zapisu dotyczącego dyżurów w postępowaniu przyspieszonym. W tym wypadku znajdujący się w tym samym rozdziale cytowanego Rozporządzenia przepis § 66 ust. 3 wyraźnie wskazuje, że „Prokurator rejonowy ustala listę prokuratorów wyznaczonych do pełnienia dyżurów, zarządzonych   
   w związku z rozpoznawaniem spraw w postępowaniu przyspieszonym”. Rozporządzenie expressis verbis zatem wskazuje, iż obowiązek taki dotyczy prokuratur rejonowych.Należy również mieć na uwadze, iż w przeciwieństwie do sędziów, których obowiązki wyznaczone są ramowo przez Kodeks postępowania karnego, określający min. właściwość rzeczową sądu, prokuratorzy różnych szczebli prowadzić mogą czynności we wszystkich sprawach karnych. Przepisy nie zawierają zatem ograniczeń, które uniemożliwiałyby wykonanie czynności śledczych w sprawach należących do właściwości sądu rejonowego np. prokuratorom prokuratury okręgowej.Rada Głowna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP stoi na stanowisku, iż konieczne jest równomierne obciążenie prokuratorów wszystkich szczebli prokuratury zadaniem , które niewątpliwie wykracza poza zakres podstawowych obowiązków związanych ze stanowiskiem i funkcją a jednocześnie jest immanentnym składnikiem pełnionej przez każdego prokuratora służby tj. obowiązkiem pełnienia dyżurów zdarzeniowych. Takie rozwiązanie miałoby wpływ na efektywniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich, a co za tym idzie wpłynęłoby na większą efektywność i jakość pracy prokuratorów poszczególnych szczebli. Oczywistym jest bowiem, że uczestniczenie w długotrwałych i nierzadko wyczerpujących, stresujących czynnościach również w porze nocnej, na otwartym terenie, wpływa niekorzystnie na organizm ludzki. Ciężar tego obowiązku rozłożony zostać powinien na wszystkich współmiernie prokuratorów. Zdaniem Związku funkcjonujące rozwiązanie pogłębia istniejące głębokie antagonizmy wewnątrz instytucji Prokuratury oraz stanowi o podziale na prokuratorów wykonujących wszystkie czynności w zakresie powierzonych obowiązków i pozostałych. Rada Głowna proponuje całkowitą zmianę koncepcji organizacji dyżurów zdarzeniowych. Miejsce pełnienia dyżurów winno zostać powiązane z miejscem zamieszkania. Umożliwi to efektywne wykorzystanie w pełnieniu dyżurów nie tylko prokuratorów prokuratur okręgowych i apelacyjnych, ale także prokuratorów prokuratur rejonowych zamieszkałych poza siedzibą macierzystych prokuratur. Warto też wspomnieć, iż prokuratorzy szczebla apelacyjnego i okręgowego dysponują doświadczeniem i ugruntowaną wiedzą więc posiadają predyspozycję do uczestnictwa w czynnościach na miejscu zdarzenia w najtrudniejszych przecież sprawach, bo dotyczących w znakomitej większości zabójstw i innych poważnych przypadków spowodowania śmierci człowieka. W ostatnim okresie przedstawiciele różnych instytucji państwowych z Ministrem Sprawiedliwości włącznie, na kanwie wychodzących na jaw nieprawidłowości w funkcjonowaniu ustrojowym Prokuratury wypowiadali się miedzy innymi o konieczności rozłożenia obowiązków pomiędzy wszystkimi szczeblami prokuratury w odmienny niż dotychczas sposób. Propozycja zawarta w niniejszej uchwale wpisuje się w oczywisty sposób w te ze wszech miar słuszne założenia. Projekt Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2012 r. „Ustawy prawo o prokuraturze” w swym uzasadnieniu wskazuje na takie ukształtowanie obowiązków prokuratorów wszystkich szczebli aby w zakres obowiązków prokuratorów znalazły się wszystkie zadania, które nakłada na prokuratorów rzeczowa ustawa cyt. ”Ponadto planuje się wprowadzenie obowiązkowego referatu orzeczniczego dla każdego prokuratora, z wyłączeniem prokuratorów pełniących czynności w Prokuraturze Generalnej, prokuratorów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz prokuratorów Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (projektowany art. 8 § 1). Dostrzeżonym bowiem problemem systemowym jest funkcjonowanie w strukturach prokuratury prokuratorów nie realizujących podstawowych zadań prokuratorskich,   
   a więc takich zadań, jak realizacja funkcji oskarżycielskiej przed sądami, prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych, czy też udział w postępowaniach cywilnych lub administracyjnych. Przykładowo można wskazać, że w wydziałach śledczych i wydziałach ds. przestępczości gospodarczej prokuratur okręgowych wykonuje czynności służbowe 595 prokuratorów, a łączna liczba wszystkich prokuratorów prokuratury okręgowej wynosi 1316. Istotna część kadry prokuratorskiej wykonuje inne niż wyżej wskazane czynności przewidziane przez ustawę o prokuraturze. Dlatego też proponuje się wprowadzenie regulacji dotyczącej obowiązkowego referatu orzeczniczego dla każdego prokuratora. Jednocześnie zakłada się dopuszczenie zmniejszenia obciążenia realizacją zadań, o których mowa w projektowanym art. 8 § 2 w stosunku do prokuratorów pełniących określone funkcje w prokuraturze…” Bezspornym wydaję się również to, iż pełnienie dyżurów prokuratorskich wpisuje się w zakres wspomnianych powyżej zadań prokuratora. Przy czym wyraźnie należy wskazać, iż nie chodzi o dyżur pełniony w godzinach urzędowania prokuratury polegający na przyjmowaniu stron. Rada Głowna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP apeluje do Prokuratora Generalnego o zajęcie oficjalnego stanowiska i przekazanie stosownych wytycznych do wszystkich Prokuratur Apelacyjnych w celu równomiernego i zgodnego z obowiązującym prawem obciążenia obowiązkiem sprawowania dyżurów wszystkich prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Rozwiązanie tej kwestii nie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia zmian natury legislacyjnej, konieczne jest jedynie ukształtowanie właściwej praktyki poprzez stosowne wytyczne Prokuratora Generalnego. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP oczekuje odpowiedzi Prokuratora Generalnego na piśmie.

   . [↑](#footnote-ref-3)