OPINIA PRAWNA

Związku Zawodowego Prokuratorów

i Pracowników Prokuratury RP

dotycząca projektu roboczego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2026 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury

Kraków, dnia 12 sierpnia 2026 r.

Spis treści

Przedmiot opinii 4
Metodologia opinii 4
Ogólne uwagi formalne 5
Uwagi szczegółowe 6
Dział I Przepisy wstępne 6
Dział II Struktura 7
Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek 7
Struktura organizacyjna i zadania realizowane w Prokuraturze Krajowej 7
Struktura organizacyjna i zadania realizowane w prokuraturze regionalnej, prokuraturze okręgowej i prokuraturze rejonowej 8
Dział III Organizacja pracy 10
Zadania kierownika jednostki 10
Zasady organizacji pracy 12
Dział IV Formy i tryb sprawowania nadzoru służbowego 13
Dział V Zarządzanie prokuraturą 16
Dział VI Postępowanie przygotowawcze 17
Przepisy ogólne 17
Przebieg postępowania przygotowawczego 18
Środki przymusu 19
Zabezpieczenie majątkowe 20
Umorzenie postępowania przygotowawczego 20
Terminy i zażalenia 20
Podjęcie na nowo i wznowienie umorzonego postępowania oraz uchylenie lub zmiana prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania 21
Dział VII Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych 22
Pomoc prawna 22
Współpraca w ramach Unii Europejskiej 22
Dział VIII Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach karnych 23
Udział prokuratora przed sądem pierwszej instancji 23
Środki odwoławcze i udział prokuratora w postępowaniu przed sądem odwoławczym 24
Zaskarżanie prawomocnych orzeczeń 25
Działy X, XI, XII – powtórzenia numeracji 26
Dział XI Udział prokuratora w postępowaniu w sprawach o wykroczenia 26
Dział X Postępowanie w sprawie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym 26

Dział XI Sposób realizacji zadań związanych z udziałem prokuratora w sprawach cywilnych, rodzinnych, opiekuńczych oraz ze stosunku pracy i z zakresu ubezpieczeń społecznych..... 27

DZIAŁ XII Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi 31

Dział XIII Tryb działań podejmowanych przez prokuratora w celu zapobieżenia naruszeniom prawa 33

Podsumowanie 33

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest niedatowany dokument opisany jako projekt roboczy - rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2026 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, zawarty w pliku oznaczonym jako „Projekt_regulaminu_10.07" (dalej: projekt), który – wraz z niedatowanym uzasadnieniem (dalej: uzasadnienie) – został w lipcu 2026 r. rozesłany drogą wewnętrzną do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (dalej: jednostek) w celu zgłoszenia uwag.

Metodologia opinii

Punktem wyjścia do sporządzenia opinii było porównanie projektu z obecnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 753; dalej: regulamin). Równolegle dokonano analizy projektu, w świetle jego uzasadnienia, jako niezależnego dokumentu, badając go od strony formalnej i merytorycznej, przede wszystkim z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującymi ustawami[1], a także mając na uwadze sposób, w jaki projekt chroni – bądź nie – niezależność prokuratorską, oraz oceniając jego racjonalność, spójność, wyczerpujący charakter i zgodność z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. W opinii skupiono

[1] Przy czym w odniesieniu do najczęściej powoływanych ustaw używane są następujące skróty: ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 810, dalej: Prawo o prokuraturze; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 490, 421, 638, 760, 882, 901, dalej: k.p.k.; ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 468, 473, dalej: k.p.c.

się wyłącznie na zastrzeżeniach do projektu, a jej poszczególne części odnoszą się tylko do tych działów i rozdziałów, w odniesieniu do których zgłoszono uwagi.

Ogólne uwagi formalne

Projekt wykazuje *prima facie* liczne wady formalne, które podają w wątpliwość jego profesjonalny charakter.

Po pierwsze, projekt nie został należycie uzasadniony, gdyż uzasadnienie ma charakter wyrywkowy i nie dokonuje całościowej prezentacji projektu. Około połowy tego dokumentu poświęcone jest omówieniu zaledwie kilkudziesięciu paragrafów projektu, w tym zwłaszcza reformie nadzoru służbowego, zasadom kierowania jednostką i dyżurom. Pozostałym ponad trzystu paragrafom projektu uzasadnienie poświęca jedynie lakoniczne uwagi.

Po drugie, uderza brak staranności redakcyjnej projektu. Regułą jest nieprzestrzeganie zasad interpunkcji („Prokurator nadrzędny zwalniając z obowiązku, o którym mowa w art. 3 par 1 pkt 1 ustawy kierownika jednostki informuje o tym Prokuratora Krajowego"). Często występują błędy gramatyczne („Prokurator bezpośrednio przełożonego uprawniony jest") i stylistyczne („w jednostkach, w których liczba etatów orzeczniczych nie przekracza 10 osób"). Niekiedy pomijane są słowa istotne dla zrozumienia sensu przepisu i kompletności zawartej w nim regulacji („W postępowaniu o wykroczenie prokurator może zlecić przeprowadzenie czynności wyjaśniających lub innemu uprawnionemu organowi"). Co gorsza, wymienione błędy kumulują się niekiedy w jednej jednostce redakcyjnej projektu („Czynność aprobaty dokumentuje się nanosząc na projekt decyzji lub środka, o którym mowa w pkt 1, umieszczanego w aktach podręcznych odpowiedniej adnotacji, daty i podpisu"; „Jeżeli zażalenia na

postanowienie, o którym mowa w ust. 1 kwestionuje ocenę, że czyn ma charakter prywatnoskargowy kierowane jest do sądu"). Zdarza się ponadto, że jeden projektowany przepis powiela treść drugiego (tak w przypadku § 181 i 182), a nazwy Dział X, Dział XI i Dział XII są użyte dwukrotnie, za każdym razem w odniesieniu do innej materii.

Po trzecie, w projekcie brakuje niekiedy definicji legalnych używanych tam pojęć. I tak, projekt używa pojęcia „jednostka" (np. § 38 pkt 2), ale w przeciwieństwie do regulaminu (§ 3 ust. 1), z którego pojęcie to zostało przejęte, nie zawiera jego definicji legalnej. Równocześnie projekt chce wprowadzić do języka prawnego termin „referat posesyjny" (§ 39 ust. 1 pkt 4), ale go nie definiuje (choć mógłby to uczynić np. w § 312 ust. 1).

Po czwarte, projekt jest niespójny terminologicznie. I tak, rozdział I działu IV zatytułowany jest „Nadzór", a zawarty w nim § 69 wylicza, że nadzór realizowany jest przez nadzór instancyjny, nadzór służbowy, lustracje i wizytacje oraz czynności kontrolne kierowników jednostek. Jednocześnie rozdział 8 działu VI zatytułowany jest „Nadzór procesowy prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym", co oznacza, że wyliczenie rodzajów nadzoru zawarte we wspomnianym § 69 jest niepełne i wprowadzające w błąd. Z kolei wzmiankowane już pojęcie „czynności kontrolne" ma w projekcie dwa różne znaczenia (por. § 39 i § 383).

Uwagi szczegółowe

Dział I Przepisy wstępne

W § 2 brakuje definicji legalnej pojęć „jednostka" i „referat posesyjny" (zob. wyżej Ogólne uwagi formalne).

Brakuje w projekcie odpowiednika § 2 regulaminu, który definiuje właściwość prokuratora.

W projekcie brak również odpowiednika § 3a regulaminu, który stanowi, że Dzień Prokuratury jest obchodzony w dniu 11 lipca. Uzasadnienie projektu pomija milczeniem tę kwestię istotną z punktu widzenia prestiżu prokuratury i poczucia godności prokuratorów i innych pracowników tej instytucji.

Dział II Struktura

Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek

Wątpliwości budzą uregulowania § 7 ust. 6 i 7, ponieważ prawidłowe zarządzanie kadrami może wymagać tworzenia komórek organizacyjnych w jednostkach, w których liczba etatów orzeczniczych nie przekracza dziesięciu, jak również działów skupiających mniej niż pięć osób. Przykładem są działy do spraw postępowania cywilnego i administracyjnego, obrotu prawnego z zagranicą i cyberprzestępczości, a także inne komórki organizacyjne skupiające prokuratorów zajmujących się niszową tematyką. Ich praca powinna być organizowana przez kierownika działu posiadającego specjalistyczną wiedzę w zakresie tej tematyki, a nie przez kierownika/zastępcę kierownika jednostki, który takiej wiedzy nie posiada.

Odnośnie do § 8 zauważyć należy, że projekt zarządzenia określającego szczegółową strukturę jednostki, zanim trafi do akceptacji Prokuratora Krajowego, powinien być najpierw zaakceptowany przez kierownika jednostki bezpośrednio wyższego stopnia. Wydaje się skądinąd wystarczające, by w przypadku prokuratur rejonowych ostateczna akceptacja projektu zarządzenia następowała na szczeblu prokuratury regionalnej.

Struktura organizacyjna i zadania realizowane w Prokuraturze Krajowej

W § 11 wątpliwości budzi utrzymanie w strukturze PK aż pięciu rozbudowanych komórek organizacyjnych (Departamenty do Spraw

Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, do Spraw Przestępczości Gospodarczej i Cyberprzestępczości, Postępowania Przygotowawczego i do Spraw Wojskowych oraz Wydział Spraw Wewnętrznych) zajmujących się nadzorem służbowym nad postępowaniem przygotowawczym[2]. Równocześnie za sprzeczną z zasadą specjalizacji prokuratorów w walce z najnowocześniejszymi rodzajami przestępczości należy uznać planowaną likwidację Departamentu do Spraw Cyberprzestępczości i Informatyzacji i włączenie części jego struktur do nowego Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej i Cyberprzestępczości, a części – do nowego Biura Informatyzacji i Analiz.

Struktura organizacyjna i zadania realizowane w prokuraturze regionalnej, prokuraturze okręgowej i prokuraturze rejonowej

Za nieracjonalny należy uznać projektowany § 29 ust. 1 pkt 5, którego konsekwencją byłoby połączenie wydziałów organizacyjnych z wydziałami sądowymi w prokuraturach regionalnych. Warto bowiem zwrócić uwagę, że kierownictwo prokuratury wyłonione po 13 grudnia 2023 r. likwidowało wydziały organizacyjno-sądowe w prokuraturach regionalnych, tworząc w ich miejsce odrębne wydziały sądowe i wydziały organizacyjne. Trudno zatem zrozumieć powody, dla których należałoby obecnie odwrócić ten kierunek zmian – zwłaszcza że praktyka działania prokuratury wskazuje, że czynności związane np. ze sporządzaniem nadzwyczajnych środków zaskarżenia wymagają wiadomości specjalnych[3], a w związku z tym celowe jest utrzymanie korpusu prokuratorów

[2] Autorzy opinii podzielają w tym zakresie poglądy prokuratorów dra Krzysztofa Wójcika i dra Pawła Burzyńskiego, *Krzysztof Wójcik, Paweł Burzyński: Zmiany w prokuraturze? Zastępowanie jednych drugimi*, https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art44865971-krzysztof-wojcik-pawel-burzynski-zmiany-w-prokuraturze-zastepowanie-jednych-drugimi (dostęp: 05.08.2026 r.).

[3] Zob. np. *Finał sprawy „Skóry". Sąd Najwyższy oddalił kasację prokuratury*, https://www.pap.pl/aktualnosci/sad-najwyzszy-oddalil-kasacje-prokuratury-ws-skory-uniewinnienie-roberta-j-ostateczne (dostęp: 05.08.2026 r.): „Jak wskazała sędzia Skoczkowska w uzasadnieniu postanowienia oddalającego kasację, w tej sprawie „prokurator powinien wykazać, że sąd apelacyjny rażąco naruszył (...) przepisy prawa". - Prokuraturze nie udało się tego zrobić i to między innymi wynika z tego, że obecny tu prokurator chyba powinien był przekazać sporządzenie tej kasacji osobie, która miałaby większe doświadczenie w sporządzaniu tego rodzaju pism procesowych – mówiła sędzia SN".

wyspecjalizowanych w postępowaniu sądowym. Konieczne jest też zapewnienie, aby wydziałem zajmującym się postępowaniami sądowymi kierował prokurator wyspecjalizowany w tej właśnie dziedzinie, a nie specjalista z zakresu organizacji pracy.

Nieracjonalny jest też § 29 ust. 2, gdy stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach można odstąpić od utworzenia samodzielnego działu ds. cyberprzestępczości w prokuraturze regionalnej (patrz wyżej argumentacja dotycząca struktury organizacyjnej i zadań realizowanych w Prokuraturze Krajowej).

Podobnie nieracjonalny jest § 32 ust. 1 pkt 3, którego konsekwencją byłoby połączenie w wydziały sądowo-organizacyjne wydziałów sądowych i wydziałów organizacyjnych w prokuraturach okręgowych. Zastosowanie tutaj mają te same argumenty merytoryczne, które przytoczono wyżej jako uzasadnienie krytyki pomysłu tworzenia wydziałów organizacyjno-sądowych w prokuraturach regionalnych. Należy ponadto podkreślić, że obniżenie rangi „sądowników" w prokuraturach okręgowych jest niespójne z regulacją § 318 projektu, który przenosi ciężar wnoszenia i popierania wszystkich kasacji z prokuratur rejonowych właśnie na prokuratury okręgowe, a prawidłowa realizacja tego zadania wymaga przecież odpowiednio wyspecjalizowanej i zorganizowanej kadry.

W związku z projektowanym § 33 ust. 1 pkt 6, przekazującym prokuraturom rejonowym niektóre kompetencje w obszarze obrotu prawnego z zagranicą, warto zauważyć, że celowe jest utrzymanie w strukturze prokuratur okręgowych wyspecjalizowanych prokuratorów, którzy mogliby udzielać konsultacji w tym zakresie prokuratorom wykonującym czynności w prokuraturach rejonowych. I tak np. warto pamiętać, że chociaż polski k.p.k. przewiduje wykonywanie niektórych czynności z zakresu pomocy prawnej przez polskie placówki dyplomatyczne

i urzędy konsularne, to coraz więcej państw nie dopuszcza wykonywania takich czynności przez takie placówki i urzędy działające na ich terytorium. Dlatego dostęp prokuratorów wykonujących czynności w prokuraturach rejonowych do wyspecjalizowanej wiedzy w tym zakresie pozwoliłby im uniknąć kierowania bezcelowych wniosków o pomoc prawną.

W projekcie zwraca ponadto uwagę brak odpowiednika § 33 regulaminu, który stanowi, że w prokuraturach regionalnych i okręgowych wykonywanie zadań w zakresie audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych należy do audytora wewnętrznego, który podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki.

Dział III Organizacja pracy

Zadania kierownika jednostki

W § 38 niezrozumiałe jest powierzenie całości zadań związanych z kierowaniem jednostką jej kierownikowi – z pominięciem innych prokuratorów pełniących funkcje kierownicze w jednostce (por. § 56 ust. 1 regulaminu). Niezrozumiałe jest też nieprzejęcie przez projekt regulacji § 56 ust. 2 regulaminu, który stanowi, że dla Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych i okręgowych prowadzi się stronę internetową.

Z przyczyn, o których mowa jest w ogólnych uwagach formalnych, niezrozumiałe jest nazwanie dotychczasowego wewnętrznego nadzoru służbowego czynnościami kontrolnymi (§ 39 ust. 1), które to pojęcie zostało w innym miejscu projektu użyte w innym znaczeniu (§ 383). To samo dotyczy wprowadzenia do projektu pojęcia referatu posesyjnego, bez jednoczesnego zamieszczenia tam definicji legalnej tego pojęcia (§ 39 ust. 1 pkt 4).

Nie do zaakceptowania jest treść § 41, w tym zwłaszcza jego ust. 1. Chodzi nie tylko o sygnalizowane na wstępie (Ogólne uwagi formalne) rażące naruszenie

zasad poprawnej legislacji, lecz także o to, że w świetle tego przepisu aprobacie mógłby podlegać nie tylko asesor, ale również prokurator.

Sprzeciw budzi § 44 ust. 2 projektu, który pomija uzdolnienia prokuratora jako jedno z kryteriów podziału czynności (por. § 59 ust. 6 regulaminu). Stanowi to – być może niezamierzoną – próbę legalizacji jednej z form mobbingu stosowanego w prokuraturze.

Projektodawcy nie wskazują celu, któremu służy wprowadzenie w § 46 projektu obowiązku kierowania do Prokuratury Krajowej – zamiast jak dotąd do prokuratury nadrzędnej (§ 70 zd. 1 regulaminu) – zawiadomień o zdarzeniach uzasadniających wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawach dużej wagi oraz ze względu na ich charakter, skutki lub społeczne oddziaływanie.

Z niezrozumiałych względów brak jest też w projekcie odpowiednika § 70 zd. 2 regulaminu, który stanowi, że prokurator powinien także z własnej inicjatywy informować prokuratora nadrzędnego o sprawach zawiłych, wymagających konsultacji.

W przepisach regulujących dyżury prokuratorskie (§ 50 i n.) pominięto kwestię dyżurów na potrzeby postępowania przyspieszonego (por. § 53 regulaminu).

Co zaś najistotniejsze w kontekście dyżurów prokuratorskich, projektodawcy nie zaproponowali jakichkolwiek przepisów zmierzających do uwzględnienia w polskim porządku prawnym konsekwencji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego w sprawie C-373/24 (N.I. przeciwko Republika Hrvatska). Orzeczenie to ma fundamentalne znaczenie dla polskiego porządku prawnego, gdyż stwierdza, że dyżury prokuratorskie mogą i powinny być uznawane za czas pracy. Dlatego projekt nowego regulaminu wewnętrznego

urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury powinien zawierać rozwiązania mające na celu:

1. dostosowanie definicji czasu pracy prokuratorów do standardów unijnych wyznaczonych wyrokiem C-373/24;
2. wprowadzenie rzetelnego systemu ewidencji czasu dyżurów;
3. zapewnienie realnego prawa do odpoczynku po okresach dyżurów oraz adekwatnej gratyfikacji finansowej za czas pozostawania w dyspozycji, zgodnie z zasadą sprawiedliwych i uczciwych warunków pracy.

Zasady organizacji pracy

Z punktu widzenia ochrony niezależności prokuratorskiej i jej gwarancji niepokój budzi regulacja § 57 ust. 1, z którego – w porównaniu do odpowiadającego mu § 41 ust. 1 regulaminu – usunięto zasadę kierowania poleceń drogą służbową.

Z tej samej perspektywy niepokój budzi brak w projekcie odpowiednika § 40 regulaminu, tj. przepisu określającego terminy do żądania pisemnego uzasadnienia polecenia, do sporządzenia takiego uzasadnienia, do żądania zmiany polecenia lub wyłączenia od wykonywania czynności oraz do ustosunkowania się do tego żądania.

Sprzeczny z zasadami transparencji urzędowania prokuratury jest § 58 projektu, zgodnie z którym polecenia, żądania i rozstrzygnięcia dotyczące poleceń umieszcza się w aktach podręcznych, a nie w aktach głównych.

W projektowanych przepisach dotyczących poleceń (§ 56 – 60) brakuje definicji minimalnych warunków formalnych polecenia. W praktyce bowiem prokurator otrzymuje codziennie do wiadomości obszerną, nieadresowaną do niego osobiście korespondencję służbową, zawierającą różnego rodzaju wskazówki co do postępowania w takim czy innym obszarze funkcjonowania

prokuratury. W praktyce więc to prokurator ma domyślać się, co w tej korespondencji stanowi polecenie, a co jest jedynie informacją o dobrych praktykach. Podobną trudność w odróżnieniu poleceń od dobrych rad prokurator napotyka w codziennych kontaktach z przełożonymi. Stąd też zdefiniowanie polecenia odgrywałoby istotną funkcję gwarancyjną.

Nieracjonalna jest regulacja § 64, który wydaje się nie dostrzegać ustawowych zasad hierarchiczności prokuratury i nadzoru służbowego. Przepis ten daje bowiem podstawę do kierowania korespondencji z pominięciem drogi służbowej, jak również z pominięciem kierownika jednostki czy choćby zwierzchnika służbowego (szefa komórki organizacyjnej). Np. wobec brzmienia § 64 ust. 3 lit. c powstaje pytanie, jak kierownik jednostki ma realizować czynności kontrolne (odpowiednik obecnego wewnętrznego nadzoru służbowego), skoro jego podwładny samodzielnie koresponduje z jednostką sprawującą nadzór służbowy (obecny zewnętrzny nadzór służbowy).

Dział IV Formy i tryb sprawowania nadzoru służbowego

Jednym z głównych celów projektu jest reforma nadzoru służbowego w prokuraturze. Wynika to z uzasadnienia, gdzie reformie nadzoru poświęcono aż 10 z ogółem 22 stron tekstu. Niestety, propozycje tej reformy są rozczarowujące.

Przede wszystkim autorzy projektu rezygnują z ugruntowanego rozróżnienia nadzoru służbowego na zewnętrzny (sprawowany przez jednostkę nadrzędną) i wewnętrzny (sprawowany przez kierownika jednostki). W projekcie nadzorem służbowym jest odtąd tylko obecny nadzór zewnętrzny. Wewnętrzny nadzór służbowy nie przestaje istnieć, ale nazywany jest odtąd czynnościami kontrolnymi. Krytyka takiego niekonsekwentnego operowania terminologią jest dwojaka.

Po pierwsze, autorzy projektu, stwierdzając, że nadzór służbowy ma charakter zewnętrzny i sprawowany jest przez prokuraturę nadrzędną (wyższego

szczebla), rozmijają się z oczekiwaniami środowiska, aby główny ciężar czynności nadzorczych pozostawał skoncentrowany wewnątrz tej jednostki, w której prokurator wykonuje obowiązki. Innymi słowy, nadal nie zostaje zrealizowany postulat, by nadzorcą służbowym prokuratora był jego bezpośredni przełożony. Jeśli projekt wejdzie w życie, to w przypadku konieczności objęcia nadzorem określonego postępowania nie będzie można tego zadania zlecić – inaczej niż dzisiaj – szefowi jednostki, w której postępowanie jest prowadzone, ale do sprawy będzie musiała wkroczyć jednostka nadrzędna.

Po drugie, nazywając dawny wewnętrzny nadzór służbowy „czynnościami kontrolnymi", projektodawca zapomina, że termin ten jest już zarezerwowany (§ 375 regulaminu, § 383 projektu) dla czynności przeszukania, o których mowa w art. 77 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. ze zm.), a na których dokonanie wydaje zgodę prokurator (kwestię tę omawiano już wyżej).

Poglądy projektodawców co do uregulowania instytucji nadzoru służbowego stoją niekiedy w oczywistej sprzeczności z treścią ustawy, której projekt ma być aktem wykonawczym. I tak, Prawo o prokuraturze stanowi: "Art. 36. § 1. Minister Sprawiedliwości ustala, w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury określający: (...) 4) formy i tryb sprawowania nadzoru służbowego, w tym poprzez wizytacje i lustracje". Przytoczony przepis nie przeszkadza jednak autorom projektu twierdzić w uzasadnieniu, że "Z treści ustawy nie wynika (...), że wizytacja i lustracja stanowią formy szeroko ujmowanego nadzoru i mogą być wykorzystywane do realizacji nadzoru służbowego". Lecz jakby na przekór powyższej tezie § 83 projektu stwierdza, że "W toku lustracji i wizytacji mogą być wykonywane czynności z zakresu nadzoru służbowego".

I właśnie projektowane przepisy dotyczące wizytacji i lustracji budzą zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze, zrezygnowano z zasady, że wizytację należy przeprowadzać nie rzadziej niż co 5 lat (§ 77 ust. 1 regulaminu), a więc cyklicznie. Oczywiście, można powiedzieć, że rezygnacja z cykliczności wizytacji stanowi odciążenie jednostek jej podlegających (nie podlega jej tylko Prokuratura Krajowa), ale równocześnie takie rozwiązanie stwarza zagrożenie, że prokuratury będą wizytowane w sposób arbitralny, np. jako ukryta sankcja za nadmierne akcentowanie niezależności przez prokuratorów wykonujących czynności w danej jednostce.

Po drugie, z procedury wizytacji i lustracji wyeliminowano ocenę wypełniania obowiązków służbowych przez prokuratorów kontrolowanej jednostki (§ 77 ust. 3 pkt 2 regulaminu) i ocenę ich umiejętności zawodowych (§ 81 regulaminu). Oznacza to, że likwiduje się jedyną istniejącą cykliczną, zobiektywizowaną i niebudzącą w praktyce zastrzeżeń procedurę oceny prokuratorów. Dzieje się to w sytuacji, gdy kierownictwo prokuratury od lat opowiada się – wbrew środowisku prokuratorskiemu – za wprowadzeniem do ustawy prokuratorskiej oceny okresowej prokuratorów skutkującej możliwością wydalenia prokuratora ze służby.

Po trzecie, projekt nie wskazuje, kto konkretnie wydaje zarządzenie o przeprowadzeniu lustracji i wizytacji (por. § 78 regulaminu).

Po czwarte, projekt powiela błąd obecnego regulaminu polegający na tym, że w procedurze wizytacji i lustracji pomija się uprawnienia samorządu prokuratorskiego. Warto tymczasem przypomnieć, że art. 49 Prawa o prokuraturze stanowi, że kolegium prokuratury regionalnej rozpatruje wnioski wynikające z wizytacji i lustracji prokuratur, zaś art. 51 tej ustawy daje takie samo uprawnienie kolegium prokuratury okręgowej. Tymczasem projekt – tak jak obecny regulamin – nie konkretyzuje w żaden sposób tego uprawnienia.

Przypomnieć też trzeba zgłoszone już na wstępie niniejszej opinii (Ogólne uwagi formalne) zastrzeżenie, że rozdział I działu IV projektu zatytułowany jest „Nadzór", a zawarty w nim § 69 wylicza, że nadzór realizowany jest przez nadzór instancyjny, nadzór służbowy, lustracje i wizytacje oraz czynności kontrolne kierowników jednostek, podczas gdy rozdział 8 działu VI zatytułowany jest „Nadzór procesowy prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym", co oznacza, że wyliczenie rodzajów nadzoru zawarte w § 69 jest niepełne i wprowadzające w błąd.

Zob. też uwagi poniżej (Dział X Postępowanie w sprawie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym).

Dział V Zarządzanie prokuraturą

W § 86 projektu pominięto urzędników prokuratury (por. § 91 regulaminu).

Przepis § 87 projektu w zakresie, w jakim uzależnia podjęcie przez Zastępcę Prokuratora Generalnego do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji decyzji o delegowaniu prokuratora do wykonywania czynności w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej od zgody Prokuratora Krajowego, jest niezgodny z art. 21 § 3 Prawa o prokuraturze.

Przepis § 91 projektu jest sprzeczny z art. 36 § 1 pkt 6 Prawa o prokuraturze, ponieważ nie wykonuje on delegacji zawartej w tym ostatnim przepisie, lecz jedynie subdeleguje jej wykonanie organom samorządu zawodowego. Pomijając konstytucyjną niedopuszczalność takiej subdelegacji, jej skutkiem może być naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, gdyż poszczególne organy samorządu zawodowego mogłyby w świetle § 91 projektu różnie uregulować sposób podejmowania decyzji w tych samych sprawach. Należałoby więc zawrzeć w projekcie przepisy analogiczne do § 98-101 regulaminu.

Dział VI Postępowanie przygotowawcze

Tytułem uwag wstępnych należy zauważyć, że chodzi o największy dział projektu. Liczy on 151 paragrafów, czyli praktycznie tyle samo, co analogiczny dział w regulaminie (154). Ubolewać więc należy, że projektodawcy nie skorzystali z okazji, aby ograniczyć ten dział do niezbędnego minimum i nie tworzyć na wewnętrzny użytek prokuratorów równoległego do k.p.k., ale powtarzającego jego przepisy uregulowania procedury karnej. Autorzy projektu powielają w ten sposób wady regulaminu, ponieważ nie ustrzegają się licznych redundancji i uregulowań zbytecznych ze względu na ich oczywistość. Przykładem jest § 156 ust. 1 projektu, który stanowi powtórzenie treści art. 209 § 2 k.p.k. Zob. też np. § 129 projektu.

Przepisy ogólne

Z punktu widzenia ochrony niezależności prokuratorskiej szczególny niepokój budzą § 97 i § 111 projektu, ponieważ ich nieprecyzyjne sformułowanie („Zmiana prokuratora referenta następuje w szczególności w przypadkach…", „Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, upoważniony przez nich Dyrektor Biura lub Departamentu Prokuratury Krajowej może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wyznaczyć jednostkę do prowadzenia lub nadzorowania sprawy z wyłączeniem właściwości rzeczowej lub miejscowej") stwarzają możliwość arbitralnego odbierania prokuratorom prowadzonych przez nich śledztw i dochodzeń. Co gorsza, projektodawcy nie skorzystali z okazji, by wprowadzić mechanizm pozwalający prokuratorowi zakwestionować zarządzenie przełożonego o odebraniu mu sprawy (§ 99 projektu); nie zadbali nawet, aby do wydania takiego zarządzenia uprawniony był wyłącznie bezpośredni przełożony. Mamy więc do czynienia z jaskrawą sprzecznością z zasadami sformułowanymi

w zaleceniu Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, które stanowi m.in., że *organizacja i działania wewnętrzne prokuratury, a szczególnie te dotyczące przydzielania i ponownego przydzielania spraw, muszą spełniać wymagania bezstronności i niezależności (…) relacje między poszczególnymi szczeblami [prokuratury] w takiej hierarchii muszą być regulowane czytelnymi i niedwuznacznymi zasadami, aby względy osobiste nie miały na nie nieuzasadnionego wpływu*.

Za niezgodne z zasadą niezależności prokuratorskiej należy uznać również uprawnienie Prokuratora Generalnego oraz kierownika jednostki zawarte w § 107 ust. 3 i 4 projektu do zwrócenia referentowi wniosku o zezwolenie na pociągniecie osoby objętej immunitetem do odpowiedzialności karnej i uzyskanie zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie bez nadania biegu, co w praktyce może uniemożliwić ściganie określonej osoby.

Przebieg postępowania przygotowawczego

Wątpliwości z punktu widzenia poprawnej legislacji i niezależności prokuratorskiej budzi regulacja zawarta w § 121 ust. 3 zd. 2 projektu. Zgodnie z nią w przypadku rozbieżności stanowisk członków zespołu prokuratorów co do treści czynności procesowej, decyzję podejmuje osobiście kierownik zespołu. Nie wyjaśniono, czy podjęcie decyzji oznacza skierowanie do członka zespołu polecenia służbowego, czy też wykonanie czynności lub zlecenie jej wykonania organowi prowadzącemu postępowanie przez kierownika zespołu. Przyjęcie pierwszej interpretacji oznaczałoby sprzeczność z zasadą niezależności prokuratorskiej i z tego powodu należałoby taką propozycję w pełni zakwestionować. Jeżeli zaś druga z zaproponowanych interpretacji wyraża intencję

projektodawcy, przepis ten powinien ulec przeformułowaniu celem uniknięcia niejasności.

W § 122 projektu autorzy nie zdefiniowali pojęć „plan śledztwa" i „plan czynności śledczych". Tym samym powielili wadę § 127 regulaminu.

Wręcz absurdalna z praktycznego punktu widzenia wydaje się regulacja § 125 ust. 1 projektu. Dotyczy to zwłaszcza spraw skomplikowanych, wieloczynowych. Przepis stanowi, że we wniosku o przedłużenie okresu śledztwa należy każdorazowo wskazać wszystkie czyny nim objęte.

W oddziale dotyczącym przedstawienia, uzupełnienia i zmiany zarzutów (§ 128 i § 129) autorzy projektu powinni wskazać na konieczność zwięzłego formułowania zarzutów, co służyłoby likwidacji godnej ubolewania praktyki nadmiernie szczegółowego opisywania czynu w postanowieniu o przedstawieniu bądź uzupełnieniu lub zmianie zarzutów, która zwłaszcza w sprawach gospodarczych przejawia się niekiedy w tym, że zarzut aktu oskarżenia staje się dłuższy niż jego uzasadnienie. Należałoby też przypomnieć o obowiązku zawierania w opisie zarzucanego czynu wszystkich znamion czynu zabronionego.

Przepis § 129 stanowi, jak wspomniano wyżej w tym dziale, niepotrzebne powtórzenie treści art. 314 k.p.k.

Środki przymusu

Niezrozumiałe jest użycie w § 166 ust. 1 pkt 3 projektu słowa „adekwatność" zamiast słowa „proporcjonalność" z § 179 regulaminu. To ostatnie nawiązuje do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i do tzw. testu proporcjonalności przeprowadzanego w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwłaszcza na gruncie art. 8-11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Biorąc pod uwagę brzmienie powołanych przepisów konstytucyjnych

i traktatowych, warto też rozważyć użycie – zamiast słowa „adekwatność” – słowa „konieczność”.

Przepis § 182 projektu stanowi *de facto* powtórzenie § 181 projektu, który z kolei jest dosłownym powtórzeniem § 196 regulaminu.

Zabezpieczenie majątkowe

Nierealny z praktycznego punktu widzenia jest wymóg z § 192 ust. 4. Zgodnie z nim, gdy określenie nawet szacunkowej wartości mienia wymaga wiadomości specjalnych, zabezpieczenie mienia ma być poprzedzone uzyskaniem opinii biegłego. Projekt powtarza tutaj bezrefleksyjnie brzmienie § 204 ust. 4 regulaminu, pomimo że bardziej pragmatycznym rozwiązaniem byłoby zasięganie opinii biegłego po zabezpieczeniu mienia (gdy nie grozi już jego ukrycie).

Umorzenie postępowania przygotowawczego

Wątpliwości budzi potrzeba wprowadzenia regulacji zawartej w § 212 projektu, który – nie bez powodu – nie ma swojego odpowiednika w regulaminie. Jeśli jednak uznać tę regulację za konieczną, to dla zachowania logiki aktu ustawodawczego powinna ona być umieszczona po § 213 projektu.

W § 214 ust. 1 projektu niepotrzebnie pominięto po słowie „rozstrzygnięciu” umieszczone w nawiasie słowo „sentencji”, które – jako powszechnie przyjęte w języku prawniczym – występuje w stanowiącym odpowiednik tego przepisu § 221 ust. 1 regulaminu.

Terminy i zażalenia

Choć projekt formalnie znosi instytucję sporu kompetencyjnego z § 116 ust. 3 i 4 regulaminu, to w sensie materialnym spór taki nadal istnieje. Wynika to z § 113 ust. 3 i 4 projektu. Zgodnie z § 113 ust. 3 kierownik jednostki, do której przekazano zawiadomienie lub sprawę, może zwrócić się do właściwego

prokuratora regionalnego o ocenę zasadności przekazania, jeżeli uzna, że jest ono oczywiście niezasadne. Z kolei § 113 ust. 4 stanowi, że prokurator regionalny wskazuje jednostkę właściwą do dalszego prowadzenia sprawy, a decyzja ta nie wymaga uzasadnienia. Sprzeciw budzi zatem pominięcie w § 236 projektu, stanowiącym odpowiednik § 249 regulaminu, zasady niewliczania do okresu postępowania przygotowawczego czasu od przekazania sprawy zgodnie z właściwością do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego przez prokuratora regionalnego.

Podjęcie na nowo i wznowienie umorzonego postępowania oraz uchylenie lub zmiana prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania

Za groźne dla stabilności decyzji prokuratorskich należy uznać uregulowanie § 240 projektu, stanowiącego dosłowne powtórzenie § 253 regulaminu. Przepis ten stanowi, że postanowienie o podjęciu na nowo umorzonego śledztwa lub dochodzenia należy wydać niezwłocznie po ujawnieniu okoliczności wskazujących, że postępowanie przygotowawcze powinno być kontynuowane, zwłaszcza jeśli umorzenie postępowania było niezasadne (ust. 1), oraz że do podjęcia na nowo umorzonego postępowania przygotowawczego nie jest wymagane ujawnienie nowych faktów lub dowodów (ust. 2). Przypomnieć w związku z tym należy, że decyzja o podjęciu na nowo umorzonego postępowania należy wyłącznie do prokuratora, gdyż sąd nie może mu takiego podjęcia nakazać. Równocześnie art. 327 § 1 k.p.k. nie wskazuje przesłanek podjęcia. Aby zatem podnieść stabilność prokuratorskich decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego, a tym samym wzmocnić bezpieczeństwo obrotu prawnego, regulamin powinien wskazywać katalog sytuacji, w których możliwe jest podjęcie na nowo umorzonego śledztwa lub dochodzenia. Za wzór takiego uregulowania może służyć § 156 ust. 2

projektu, w którym określono, co należy rozumieć przez wypadek niecierpiący zwłoki, o którym mowa w art. 209 § 2 k.p.k.

Dział VII Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych

Pomoc prawna

Gdy chodzi o § 252 projektu, jego autorzy zapominają, że zgodnie z art. 586 § 1 k.p.k. wnioski o pomoc prawną mogą być przez prokuratorów kierowane również do polskich przedstawicielstw dyplomatycznych. Co więcej, najwyraźniej nie wiedzą oni, że obecnie coraz więcej państw nie życzy sobie, aby w funkcjonujących na ich terytorium placówkach dyplomatycznych i konsularnych wykonywane były czynności procesowe na potrzeby postępowań prowadzonych w państwach obcych. Stąd też celowe jest uzupełnienie § 252 o słowa „lub przedstawicielstwa dyplomatycznego – po uprzednim upewnieniu się, że państwo, na terytorium którego urząd konsularny lub przedstawicielstwo dyplomatyczne się znajduje, dopuszcza taką możliwość".

Z redakcji § 254 ust. 2 może wynikać nieuzasadniony wniosek, że pisma kierowane do obywateli polskich przebywających na terytorium państwa obcego powinny być doręczane wraz z tłumaczeniem.

W § 256 omyłkowo odesłano do § 269 ust. 1 zamiast do § 255 ust. 1.

W § 271 ust. 1 stwierdzono, że czynności zastrzeżone dla prokuratora wykonuje prokurator właściwej prokuratury okręgowej. Należałoby natomiast, tak jak w § 257 ust. 1, wskazać, że czynności te wykonuje prokurator wykonujący obowiązki we właściwej prokuraturze okręgowej.

Współpraca w ramach Unii Europejskiej

Gdy chodzi o wykonywanie niektórych orzeczeń organu sądowego innego państwa UE, niesłuszne wydaje się przerzucenie tego ciężaru na prokuratorów wykonujących czynności w prokuraturach rejonowych (§ 285), których nadmierne

obciążenie pracą jest faktem notoryjnie znanym. Celowe byłoby raczej powierzenie tego zadania prokuratorom wykonującym obowiązki we właściwych prokuraturach okręgowych (tym bardziej że zgodnie z projektem z prokuratur okręgowych na prokuratury rejonowe – w prowadzonych przez te ostatnie jednostki postępowaniach – przerzucony został ciężar kierowania europejskich nakazów aresztowania i europejskich nakazów dochodzeniowych).

Konsekwencją uwzględnienia zastrzeżeń, o których mowa w poprzednim akapicie, powinno być wskazanie w § 287 projektu prokuratur okręgowych zamiast prokuratur rejonowych.

W § 292 ust. 1 należałoby uściślić i uzupełnić, że europejski nakaz dochodzeniowy (END) podpisuje prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie przygotowawcze.

Przepis § 292 ust. 2 projektu powinien być uściślony w ten sposób, że prokurator właściwej miejscowo prokuratury rejonowej tylko wtedy zatwierdza END sporządzony przez inny organ, gdy END ten sporządzony został w postępowaniu nienadzorowanym przez prokuratora (np. w postępowaniu karnym skarbowym). W innych bowiem przypadkach END powinien być zawsze zatwierdzany przez prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze prowadzone przez organ sporządzający dany END.

Dział VIII Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach karnych

Udział prokuratora przed sądem pierwszej instancji

Z punktu widzenia prokuratorskiej niezależności na krytykę zasługuje nieprecyzyjna regulacja § 307 i § 312 ust. 1 zd. 2 projektu. Ten pierwszy przepis stanowi, że do udziału w rozprawie lub posiedzeniu wyznacza się, o ile jest to możliwe, prokuratora, który w danej sprawie prowadził lub nadzorował

postępowanie przygotowawcze lub sporządził akt oskarżenia. Jak widać, projektodawcy nie definiują, co znaczy „o ile jest to możliwe", a w efekcie pozostawiają tę kwestię swobodnemu uznaniu przełożonego. Z kolei drugi przepis stanowi, że w sprawach rozpoznawanych bez udziału prokuratora oceny orzeczenia zapadłego na posiedzeniu lub rozprawie dokonuje wyznaczony prokurator. Projektodawcy nie uznają więc za celowe, aby oceny takiej dokonywał co do zasady prokurator-referent, i pozostawiają kierownikowi jednostki dowolność w tym zakresie. Co więcej, ani § 307, ani § 312 ust. 1 nie dają prokuratorowi-referentowi możliwości domagania się powierzenia mu udziału w rozprawie lub posiedzeniu lub przynajmniej oceny zapadłego tam orzeczenia.

Środki odwoławcze i udział prokuratora w postępowaniu przed sądem odwoławczym

Przepisy § 314 i § 315 ust. 1 i 2 projektu dotknięte są taką samą wadą co omówiony bezpośrednio wyżej § 307. Także te przepisy nie stwarzają prokuratorowi-referentowi możliwości domagania się powierzenia mu sporządzenia środka odwoławczego i udziału w rozprawie lub posiedzeniu sądu odwoławczego.

Wątpliwości z punktu widzenia ekonomii procesowej i podziału obowiązków prokuratorów w postępowaniu odwoławczym budzi § 315 ust. 3. W przepisie tym brak jest bowiem czytelnych kryteriów, według których w jednych przypadkach rozprawę (posiedzenie) odwoławcze obsadza prokurator jednostki prowadzącej postępowanie, a w innych – prokurator jednostki nadrzędnej. Tymczasem skoro zgodnie z projektem prokurator okręgowy wnosi kasację także w sprawach prowadzonych w prokuraturach rejonowych (§ 318 ust. 1), zasadnym byłoby, aby to prokurator wykonujący obowiązki w prokuraturze okręgowej obsadzał rozprawy odwoławcze w sprawach, w których rysuje się istotny problem prawny.

W § 316 ust. 1 nie wskazano choćby przykładowo, co należy rozumieć przez uzasadniony wypadek będący przesłanką do cofnięcia środka odwoławczego.

Zaskarżanie prawomocnych orzeczeń

Określony w § 320 ust. 2 projektu 14-dniowy termin do złożenia odpowiedzi na kasację jest nierealny. Dotyczy to zwłaszcza czasu niezbędnego do zapoznania się z aktami.

Uregulowanie zawarte w § 327 ust. 1 pkt 4 jest zbędne, albowiem stanowi powtórzenie regulacji zawartej w § 323.

Wadą projektu jest nieprzejęcie regulacji zawartej w § 332e regulaminu, który stanowi, że jeżeli z treści pisma o kasację lub innych okoliczności znanych prokuratorowi z urzędu wynika, że prośbę o wniesienie kasacji w tej samej sprawie skierowano również do innego uprawnionego organu, prokurator występuje do niego o informację o sposobie jej rozpatrzenia (ust. 1), a do czasu uzyskania tej informacji może powstrzymać się od podejmowania dalszych czynności (ust. 2). Wadą jest też wprowadzenie do projektu § 324 ust. 3, który stwierdza, że nie jest podstawą do pozostawienia pisma o kasację bez biegu informacja, że w tej samej sprawie i w interesie tej samej strony pismo o kasację skierowano do innego uprawnionego organu. Projektodawcy wydają się bowiem nie dostrzegać, że stwarzają w ten sposób ryzyko niepotrzebnego dublowania przez prokuratora czynności innego organu (w tym wypadku Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka). Jest to o tyle niezrozumiałe, że w kolejnym rozdziale projektu, dotyczącym postępowania w przedmiocie skargi nadzwyczajnej, zawarty jest § 334, który stwierdza (powtarzając w tym zakresie treść § 335f ust. 1 i 2 regulaminu), że jeżeli z treści pisma o skargę nadzwyczajną lub innych okoliczności wynika, że prośbę o wniesienie skargi nadzwyczajnej w tej samej sprawie skierowano również do innego uprawnionego organu, prokurator występuje do

niego o informację o sposobie jej rozpatrzenia (ust. 1) oraz że do czasu uzyskania tej informacji prokurator może powstrzymać się od podejmowania dalszych czynności (ust. 2).

Działy X, XI, XII – powtórzenia numeracji

W projekcie dwukrotnie występują oznaczenia „Dział X", „Dział XI" i „Dział XII" – w każdym przypadku dotyczące innej materii.

Dział XI Udział prokuratora w postępowaniu w sprawach o wykroczenia

W § 349 ust. 1 projektu należy doprecyzować, że w postępowaniu o wykroczenie prokurator może zlecić przeprowadzenie czynności wyjaśniających Policji lub innemu uprawnionemu organowi.

Dział X Postępowanie w sprawie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym

Przepis § 358 projektu jest niezgodny z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania przygotowawczego sąd doręcza prokuratorowi przełożonemu nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, a prokurator, któremu doręczono odpis orzeczenia, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Dlatego błędne jest wskazanie w § 358 kierownika jednostki, a przepis ten powinien brzmieć „W przypadku stwierdzenia zasadności skargi prokurator, o którym mowa w § 357, podejmuje działania zmierzające do zapewnienia prawidłowego toku postępowania, a także

ocenia, czy zachodzi konieczność podjęcia działań organizacyjnych oraz służbowych".

Na marginesie należy zauważyć, że jeśli prokuratorem przełożonym, o którym mowa w § 357, byłby kierownik jednostki, w której wykonuje czynności prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie przygotowawcze, to w świetle wspomnianej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. należy w regulaminie zapewnić kierownikowi jednostki uprawnienia do sprawowania wewnętrznego nadzoru służbowego, co stanowi jeszcze jeden argument przeciwko planowanej w projekcie likwidacji tej instytucji.

Dział XI Sposób realizacji zadań związanych z udziałem prokuratora w sprawach cywilnych, rodzinnych, opiekuńczych oraz ze stosunku pracy i z zakresu ubezpieczeń społecznych

Kwestia właściwości prokuratur w sprawach cywilnych, unormowana obecnie w § 354 regulaminu, została uregulowana przez projektodawców w dwóch przepisach – § 361 (właściwość miejscowa) i § 362 (właściwość rzeczowa).

Projektowany § 361 ust. 1 stanowi, że właściwość miejscową jednostki (prokuratury) określa właściwość sądu rozpoznającego sprawę cywilną, a § 361 ust. 2 – że jednostka ta pozostaje właściwa w przypadku, gdy po podjęciu przez nią czynności w sprawie nastąpiło wyznaczenie innego sądu do rozpoznania sprawy. W świetle takiej regulacji powstaje jednak pytanie, co dzieje się w sytuacji, gdy właściwa jednostka prokuratury nie podjęła żadnych czynności, a sprawa została przekazana innemu sądowi? Która jednostka prokuratury jest właściwa do jej obsadzenia? Kwestia ta wymaga doprecyzowania.

Z kolei § 361 ust. 3 projektu jest wewnętrznie sprzeczny. Stanowi bowiem, że nie stosuje się zasady wyrażonej w § 361 ust. 2 – zgodnie z którą po zmianie sądu prowadzącego sprawę właściwa pozostaje jednostka właściwa dla sądu

pierwotnego – ale równocześnie zaznacza, że dzieje się tak w sytuacji, gdy względy organizacyjne przemawiają za podjęciem czynności przez tę właśnie jednostkę. Następnie analizowany przepis modyfikuje ten warunek, wskazując, że odstąpienie od wspomnianej zasady jest możliwe tylko wtedy, gdy stopień zaawansowania sprawy nie sprzeciwia się zmianie jednostki.

W § 362 ust. 1 in fine omyłkowo zapisano „w ust. 3", podczas gdy w rzeczywistości chodzi o ust. 2.

W § 362 projektu powielono błąd regulaminu polegający na braku precyzyjnego oznaczenia właściwości rzeczowej prokuratury regionalnej. Regulację § 362 ust. 4 projektu należy w tym zakresie uznać za niewystarczającą.

Chociaż w § 362 ust. 6 zawarto odesłanie do § 113, regulującego w sensie materialnym kwestię sporów kompetencyjnych, to jednak brak jest w analizowanym rozdziale projektu odesłania do § 111 ust. 1, umożliwiającego przekazanie sprawy innej jednostce z uwagi na dobro postępowania (co nie zmienia negatywnej oceny regulacji § 111 ust. 1 zawartej wyżej w: Dział VI Postępowanie przygotowawcze. Przepisy ogólne).

Należy krytycznie ocenić brak w projekcie odpowiednika § 356 regulaminu. Przepis ten stanowi, że powództwo na rzecz Skarbu Państwa o orzeczenie na podstawie art. 412 k.c. przepadku świadczenia lub jego wartości prokurator może wytoczyć w każdej sprawie, w której uzasadniają to dowody zebrane w postępowaniu karnym lub w postępowaniu o przestępstwo skarbowe, gdy nie został prawomocnie orzeczony w tym postępowaniu środek karny przepadku przedmiotu tego świadczenia lub jego równowartości albo ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotu lub korzyści majątkowej i nie działa organ uprawniony do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. Brak analogicznego przepisu w projekcie odbiera prokuratorowi istotne

narzędzie do urzeczywistniania zasad praworządności poza obszarem procesu karnego.

Projektowany § 367 ust. 1 pkt 1-8 jest identyczny jak § 360 pkt 1-8 regulaminu. Nie wiadomo jednak, dlaczego w projekcie dodano tam punkt 9, z którego wynika, że prokurator ma zgłaszać udział w sprawach dotyczących ochrony zwierząt. Uzasadnienie pomija tę kwestię milczeniem.

Wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji budzi regulacja dotycząca reakcji prokuratora na zawiadomienie sądu, o którym mowa w art. 59 k.p.c. Jest ona niejasna i niepotrzebnie rozbita na dwa przepisy: § 360 ust. 2 i § 367 ust. 2. Należałoby wykreślić § 360 ust. 2 jako zbędny, a przepisowi § 367 ust. 2 nadać brzmienie „W sprawie, o której sąd zawiadomił prokuratora na podstawie art. 59 k.p.c., prokurator zgłasza swój udział jedynie w przypadku, gdy w jego ocenie jest to celowe. W przypadku stwierdzenia braku podstaw do zgłoszenia udziału prokurator zawiadamia o tym sąd i informuje bezpośredniego przełożonego lub uprawnionego zwierzchnika służbowego o swoim stanowisku, przedstawiając mu swoją ocenę w tej kwestii".

W § 367 ust. 2 (ani w ogóle w projekcie) nie uregulowano kwestii zawiadamiania sądu o odstąpieniu prokuratora od dalszego udziału w sprawie, w której zgłosił udział. Chodzi o zawiadomienie sądu o odstąpieniu prokuratora od udziału w każdej sprawie (a więc nie tylko w sprawie, o której mowa w art. 59 k.p.c.).

Regulacja § 367 ust. 3 jest niejasna, ponieważ nie wiadomo, co projektodawcy rozumieją przez „przesłanie pozwu lub wniosku do sądu". Chodzi o podpisanie pisma procesowego przez kierownika jednostki, czy o techniczne przesłanie do sądu pisma podpisanego już przez prokuratora-referenta?.

Uzasadnienie nie dostarcza odpowiedzi na to pytanie, przez co regulacja proponowana w projekcie może powodować problemy praktyczne.

Projektowany § 367 ust. 6 zd. 1 stanowi niepotrzebną zmianę redakcji § 360 ust. 5 regulaminu. Z punktu widzenia ochrony niezależności prokuratora niepokój budzi natomiast dodanie regulacji § 367 ust. 6 zd. 2, zgodnie z którą w sprawach rozpoznawanych bez udziału prokuratora oceny orzeczenia zapadłego na rozprawie lub posiedzeniu dokonuje „wyznaczony prokurator". Mają tutaj zastosowanie te same uwagi krytyczne, które podniesiono wyżej w odniesieniu do projektowanego § 312 ust. 1 (zob. Dział VIII Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach karnych. Udział prokuratora przed sądem pierwszej instancji).

W projektowanym § 371 pkt 1 pominięto słowa „albo sprawa wywołała poruszenie opinii publicznej lub ma charakter precedensowy" zawarte w § 365 pkt 1 regulaminu. Z kolei w projektowanym § 371 pkt 3 pominięto słowa „albo z wyrażoną przez niego uzasadnioną krytyką zakładu pracy lub osób pełniących w tym zakładzie funkcje kierownicze" zawarte w § 365 pkt 3 regulaminu. Oznacza to, że projektodawcy nie uznają za konieczne, aby takie sprawy były objęte ochroną prokuratorską. Zmiana ta jest niesłuszna w kontekście udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jako strażnika praworządności i praw obywateli (w tym sygnalistów).

W projekcie brak jest odpowiednika § 366a regulaminu. Oznacza to m.in., że nie wiadomo, jak ma postępować prokurator, gdy z treści pisma zawierającego prośbę o wniesienie skargi kasacyjnej albo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wynika, że nie pochodzi od strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika lub osoby, która ma interes prawny we wniesieniu takiej skargi, albo gdy z treści takiego pisma lub innych okoliczności znanych prokuratorowi z urzędu

wynika, że taką samą prośbę w tej samej sprawie skierowano również do innego uprawnionego organu. W zakresie postępowania cywilnego prawdopodobnie przez przeoczenie brak jest w projekcie odwołania do odpowiedniego stosowania do skarg kasacyjnych i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem przepisów § 318-327 dotyczących kasacji w postępowaniu karnym. Tymczasem takie odwołanie widnieje w § 380 projektu w odniesieniu do skargi kasacyjnej w postępowaniu administracyjnym.

DZIAŁ XII Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Nowością w stosunku do regulaminu jest zawarty w § 374 ust. 2 projektu katalog spraw, w których za szczególnie uzasadnione uznano działania prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym. Z niewiadomych powodów (podobnie jak w przepisach projektu dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym; zob. wyżej) w katalogu tym wymieniono sprawy dotyczące ochrony zwierząt. Wskazano tam osobno sprawy dotyczące gospodarowania odpadami, a osobno sprawy dotyczące ochrony środowiska, chociaż gospodarowanie odpadami jest częścią ochrony środowiska. Nie wymieniono tam natomiast spraw dotyczących zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego z prawem czy spraw z zakresu prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Uzasadnienie nie dostarcza wskazówek co do kryteriów, według których katalog ten został skonstruowany.

Podobnie jak w wypadku udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, projektodawcy nie skorzystali z okazji, by precyzyjnie określić właściwość rzeczową prokuratur regionalnych. I tak np. § 378 ust. 1 projektu pozostawia swobodnemu uznaniu prokuratorów regionalnych decyzję co do zapewnienia udziału

prokuratora w posiedzeniach wojewódzkiego sądu administracyjnego, albowiem nie wskazuje on, w jakich sytuacjach udział ten zapewnia prokurator regionalny, a w jakich prokurator okręgowy.

Z punktu widzenia ochrony niezależności prokuratora niepokój budzi dodanie w § 378 ust. 3 zd. 2 regulacji, zgodnie z którą w sprawach rozpoznawanych bez udziału prokuratora oceny orzeczenia zapadłego na rozprawie lub posiedzeniu dokonuje „wyznaczony prokurator". Mają tutaj zastosowanie te same uwagi krytyczne, które podniesiono wyżej w odniesieniu do projektowanego § 312 ust. 1 zd. 2 (Dział VIII Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach karnych. Udział prokuratora przed sądem pierwszej instancji) oraz do projektowanego § 367 ust. 6 zd. 2 (Dział XI Sposób realizacji zadań związanych z udziałem prokuratora w sprawach cywilnych, rodzinnych, opiekuńczych oraz ze stosunku pracy i z zakresu ubezpieczeń społecznych).

Projektowany § 380 nakazuje odpowiednie stosowanie do skarg kasacyjnych i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego przepisów § 318-327, dotyczących zaskarżania prawomocnych orzeczeń w postępowaniu karnym. Tymczasem przepisy te nie zapobiegają niepotrzebnemu dublowaniu się działań prokuratora z działaniami innych uprawnionych organów. Regulacja § 380 stanowi więc istotny regres w porównaniu do zasad wynikających z § 372a regulaminu.

Zgodnie z projektowanym § 383, który stanowi powtórzenie § 375 regulaminu, przewidzianej w ustawach szczególnych zgody na dokonanie czynności kontrolnych prokurator udziela albo odmawia udzielenia zgody w formie postanowienia. Jak wskazano wyżej (Dział IV Formy i tryb sprawowania nadzoru służbowego), przez „ustawy szczególne" należy rozumieć art. 77 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Tymczasem ten ostatni przepis w ust. 1 zd. 2 stanowi, że zgoda prokuratora przybiera formę

postanowienia. Stąd też zarówno § 375 regulaminu, jak i § 383 projektu należy uznać przepisy zbędne.

Na gruncie § 383 należy też przypomnieć podnoszone wyżej uwagi co do użycia terminu „czynności kontrolne" w dwóch różnych znaczeniach w dwóch różnych miejscach projektu (Ogólne uwagi formalne).

Dział XIII Tryb działań podejmowanych przez prokuratora w celu zapobieżenia naruszeniom prawa

Projektowany § 385 ust. 1 stanowi, że przewidziane w ustawach działania zmierzające do współdziałania w zwalczaniu i zapobieganiu naruszeniom prawa podejmuje prokurator. Nie określa jednak, o którego prokuratora chodzi. Dlatego odesłanie z § 385 ust. 4: „W razie potrzeby prokurator, o którym mowa w ust. 1" należy uznać za błąd typu *ignotum per ignotum*.

Podsumowanie

Opiniowany dokument nie spełnia standardów profesjonalnego projektu aktu legislacyjnego. Nie został należycie uzasadniony. Zawiera liczne uchybienia formalne i merytoryczne oraz narusza zasady poprawnej polszczyzny. Jest wewnętrznie niespójny. Nie chroni w wystarczającym stopniu niezależności prokuratorskiej. Nakłada na prokuratora obowiązek wykonywania zbędnych czynności. Pomija kwestie, które powinny zostać unormowane w regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Jedyna istotna reforma zaproponowana w projekcie dotyczy nadzoru służbowego, lecz jej kształt jest nieprzemyślany i nie odpowiada oczekiwaniom środowiska prokuratorskiego. Dlatego pod wieloma względami projekt stanowi regres w stosunku do obecnie obowiązującego regulaminu. Jeżeli prace nad nowym regulaminem miałyby być kontynuowane, projektodawcy powinni

rozważyć sporządzenie – po konsultacjach z prokuratorami – spisu pożądanych zmian w zakresie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i powierzenie opracowania projektu rozporządzenia osobom mającym doświadczenie zawodowe w dziedzinie legislacji.

dr Piotr Turek
Zastępca Dyrektora
Biura Prawnego
ZZPiPP RP

dr Bartłomiej Szyprowski
Biuro Prawne
ZZPiPP RP
(w zakresie dotyczącym
Działu XI projektu)