



PROKURATOR APELACYJNY
W SZCZECINIE

Szczecin, dnia 8 lutego 2013 r.

Ap I A 0201/3/12

Dot. DPK 461-9/12/363

Pan

Michał Królikowski

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z nadesłanymi przy piśmie nr DPK-461-9/12/363 z dnia 8 stycznia 2013r. projektami ustawy *Prawo o prokuraturze* oraz *Przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze*, przedstawiam uwagi dotyczące pierwszego z wymienionych projektów z uprzejmą prośbą o uwzględnienie ich w dalszych pracach legislacyjnych. Uwagi te odzwierciedlają przede wszystkim oceny i spostrzeżenia przekazane przez prokuratorów obszaru apelacji szczecińskiej.

Przyjęcie ustawy w wersji projektu z dnia 3 stycznia 2013r. może wywołać niemożność właściwego organizowania pracy prokuratury, w szczególności z uwagi na:

1. trudny do sprecyzowania wzrost kosztów działalności prokuratury i możliwy paraliż organizacyjny wywołany likwidacją w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych wydziałów postępowania sądowego, do właściwości których należy udział w postępowaniu przed odpowiednim sądem odwoławczym oraz związane z tym trudności w działalności sądów okręgowych i apelacyjnych wywołane niemożnością udziału prokuratorów w części rozpraw i posiedzeń,

2. niemożność powołania odpowiednich osób do pełnienia funkcji prokuratora rejonowego i zastępców prokuratora rejonowego w jednostkach o mniejszej obsadzie kadrowej (art.38§11 projektu),
3. niemożność powoływania do pełnienia funkcji przez tych kierowników jednostek (art.40 projektu), którzy nie będąc dysponentami środków budżetowych, czyli nie mogą przyznawać dodatków funkcyjnych (§117 ust.4 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury). Może to jednocześnie spowodować znaczny i nieuzasadniony wzrost ilości prokuratorów funkcyjnych.

Uważam, że spotkanie z przedstawicielami prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, jakie miało miejsce w siedzibie Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 24 stycznia 2013r., pomimo korzyści płynących z tej formy konsultacji, nie może zastąpić przekazania uwag w formie pisemnej, która umożliwia usystematyzowane, kompleksowe i udokumentowane ustosunkowanie się do projektowanych regulacji, w tak znaczącym stopniu przecież uzupełniających projekt z dnia 3 października 2012r. Dlatego też – niezależnie od faktu że w odniesieniu do projektów z dnia 3 stycznia 2013r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie występowało o uwagi pisemne – zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dołączenie przedstawionych uwag jako przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002, nr 100, poz.908) *opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy.*

Przed odniesieniem się do regulacji zaproponowanych w projekcie z dnia 3 stycznia 2013r. za niezbędne uważam podkreślenie, że niemal wszystkie uwagi dotyczące projektu z dnia 3 października 2012r. i przedstawione w moim piśmie z dnia 25 października 2012r. nr Ap I A 0201/3/12 zachowują aktualność. Zawarte w tym piśmie opinie, uwagi i oceny prokuratorów obszaru apelacji szczecińskiej, podobnie jak uwagi pozostałych jednostek prokuratury – w zdecydowanej większości nie zostały bowiem uwzględnione w projektach z dnia 3 stycznia 2013r. Z uwagi zaś na fakt, że projekty te nie zostały uzasadnione na piśmie nie są znane argumenty dla których

twórcy projektu ustawy *Prawo o prokuraturze*, poza niewielkimi korektami, zdecydowali się pozostawić rozwiązania tak powszechnie krytykowane przez środowisko prokuratorskie.

Z powyższych przyczyn, aktualne pozostają przedstawione i szczegółowo omówione w piśmie z dnia 25 października 2012r. zastrzeżenia do proponowanych unormowań, w tym zwłaszcza odnoszące się do:

1. całości projektowanej ustawy, która nie została poprzedzona tak oczekiwaną dyskusją o ustrojowej i procesowej pozycji i roli prokuratora i w istocie wnosząc tylko pewne zmiany do już istniejącego modelu prokuratury jest raczej nowelizacją ustawy obecnie obowiązującej,
2. określonego w art.6§2 pkt 2 i w art.91 projektu nadzoru prokuratora nad wykonywaniem decyzji o pozbawieniu wolności, pomimo, że przepisy ustawowe, w tym zwłaszcza kodeksu karnego wykonawczego – nie dają prokuratorowi podstaw prawnych do tego rodzaju działań,
3. przewidzianego w art.6§2 pkt 10 obowiązku opiniowania przez Prokuratora Generalnego aktów normatywnych bez wskazania jego zakresu
4. naruszającej niezależność prokuratury oraz zasadę legalizmu definicji *polityki karnej* zawartej w art.7 projektu,
5. wynikającego z art.8 projektu obowiązku prowadzenia postępowań lub występowania przed sądem przez wszystkich – poza kierownikami większych jednostek – prokuratorów pełniących funkcję, niezależnie od ciążącego na nich zakresu obowiązków wynikających z pełnionej funkcji,
6. przewidzianego w art.10 projektu obowiązku rozstrzygania przez prokuratorów nadrzędnych wszelkich przekazywanych przez prokuratorów podległych jednostek zagadnień prawnych, a nie – jak to ma miejsce w przypadku Prokuratora Generalnego – tylko w razie ujawnienia istotnych rozbieżności w zakresie wykładni określonego zagadnienia prawnego,
7. likwidacji, stanowiącej jedną z gwarancji niezależności prokuratury, Krajowej Rady Prokuratury bez podjęcia jakichkolwiek działań zmierzających do usprawnienia działania tej instytucji,

8. uzależnienia właściwości rzeczowej prokuratur od kwalifikacji czynu z pominięciem aspektu dynamiki postępowania przygotowawczego w toku którego kwalifikacja ulegać może wielokrotnym modyfikacjom oraz faktu, iż sama kwalifikacja prawna czynu nie decyduje o zawłości i wadze sprawy,
9. przewidzianego w art.52§3 projektu nieefektywnego, nieekonomicznego i sprzecznego z ustrojem prokuratury obowiązku przejmowania sprawy do prowadzenia przez prokuratora nadrzędnego w każdym przypadku zmiany decyzji kończącej postępowanie,
10. nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej prokuratorów i sędziów poprzez wprowadzanie rozwiązań ustawowych odmiennych od regulacji obowiązujących na podstawie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, w tym na przykład:
 - a. odejście w art.99 od stosowanej dotychczas i pozostawionej w sądownictwie zasady powołania do jednostki nadrzędnej z zachowaniem drogi przez kolejne szczeble organizacyjne jednostek prokuratury,
 - b. wybór rzeczników dyscyplinarnych przez zgromadzenia a nie kolegium (art.178§2 i 3),
 - c. pozostawienie możliwości podejmowania przez prokuratorów wszelkiej działalności publicznej i związkowej, jak również zwracania się w sprawach związanych ze zajmowanym stanowiskiem do instytucji i osób postronnych oraz podawania ich do wiadomości publicznej, pomimo że zakazy takie obowiązują sędziów na podstawie art.178 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art.89 ust.1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych,
 - d. przewidziana w art.198§10 projektu możliwości przystąpienia przez asystenta prokuratora do egzaminu prokuratorского po przepracowaniu 6 lat na tym stanowisku, gdy w wypadku asystentów sędziego przewidziano okres 4 lat (art.155§7 u.s.p.)
11. braku postulowanych od lat przez sędziów dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych unormowań związanych z tak istotnymi zagadnieniami postępowań dyscyplinarnych jak: łączenie kar dyscyplinarnych, zróżnicowanie

kary przeniesienia na inne miejsce służbowe, wprowadzenie w postępowaniu dyscyplinarnym odpowiedniego stosowania przepisów ogólnych kodeksu karnego, określenie form i terminu wykonalności wydawanych orzeczeń głównych i incydentalnych oraz wyeliminowanie procesowych mankamentów instytucji kary porządkowej upomnienia.

W piśmie z dnia 25 października 2012r. przedstawiłem szczegółową ocenę odnoszącą się m.in. do wymienionych wyżej zagadnień. Ponieważ opiniowane unormowania bez większych zmian zamieszczone zostały w projekcie z dnia 3 stycznia 2013r., uprzejmie proszę o potraktowanie poprzedniego pisma jako integralnej części opinii dotyczącej całego, finalnego projektu ustawy.

Odnosząc się natomiast do opiniowanego projektu podkreślić należy, że projekt ustawy Prawo o prokuraturze w wersji z dnia 3 stycznia 2013r. w bardzo poważnym zakresie uzupełnia projekt z dnia 3 października 2012r., wprowadzając rozwiązania, które w istotny sposób zmieniają funkcjonowanie prokuratury. Wprowadzenie do projektu tych nowych unormowań nie zostało poprzedzone szerszymi konsultacjami, zaś brak uzasadnienia uniemożliwia poznanie *ratio legis* tych, wzbudzających tak liczne kontrowersje rozwiązań.

I. Znaczne ograniczenie zadań sądowych prokuratur apelacyjnych i okręgowych w zakresie postępowania odwoławczego - art.44§1 pkt 3 i art.45§1 pkt 4 projektu.

Przepis art.44§1 pkt 3 stanowi, że do zadań prokuratur apelacyjnych będzie należał udział w postępowaniu sądowym przez sądem apelacyjnym *z wyłączeniem postępowań prowadzonych na skutek wniesienia środka odwoławczego od orzeczeń sądu okręgowego zapadłych w postępowaniach inicjowanych przez prokuratora pełniącego czynności w prokuraturze okręgowej lub rejonowej*. W praktyce będzie to oznaczało, że prokuratorzy prokuratur apelacyjnych w sprawach karnych wystąpią przed sądem apelacyjnym wyłącznie w postępowaniach odwoławczych inicjowanych przez innych prokuratorów danej prokuratury apelacyjnej oraz w marginalnych lub incydentalnych sprawach dotyczących: przedłużenia tymczasowego aresztowania

ponad limity określone w art.263 k.p.k., wydania wyroku łącznego, ułaskawienia, wznowienia postępowania, spraw odszkodowawczych oraz w większości spraw penitencjarnych, które z reguły inicjowane są przez skazanych lub dyrektora zakładu karnego. W rezultacie, funkcje sądowe prokuratur apelacyjnych zostaną niemal zlikwidowane na rzecz prokuratorów tych jednostek w których zainicjowano postępowania.

W odniesieniu do prokuratur okręgowych domyślać się można jedynie podobnego zamiaru projektodawców, albowiem odnośny przepis art.45§1 pkt 4 lit. b jest po prostu nieczytelny. Odsyła w tym zakresie do art.44§1 projektu, który w pięciu punktach normuje zadania prokuratury apelacyjnej oraz do przepisu pkt. 1 art.45 projektu, z którego wynikałoby, iż prokuratury okręgowe nie mogą obsadzać przed sądem odwoławczym spraw, w których postępowania przygotowawcze prowadzili prokuratorzy tych jednostek.

Proponowane rozwiązanie, podważające strukturę organizacyjną prokuratur, ocenić należy jako nieefektywne i nieekonomiczne. Wydziały sądowe prokuratur okręgowych i prokuratur apelacyjnych składają się z prokuratorów wyspecjalizowanych w skomplikowanym i przez to trudnym karnoprosesowym postępowaniu odwoławczym. Prokuratorzy ci w toku praktyki sądowej nabywają umiejętność szybkiego zapoznawania się z aktami postępowań, właściwej oceny argumentacji strony przeciwnej oraz skutecznej obrony przed sądem środków odwoławczych wniesionych przez prokuratora. Wyłączenie jednostek nadrzędnych z możliwości bieżącego weryfikowania orzeczeń zapadłych w I instancji oraz sporządzonych przez prokuratorów środków odwoławczych, utrudni bieżącą kontrolę czynności apelacyjnych w podległych jednostkach oraz uniemożliwi konwalidację uchybień poprzez modyfikację składanych przed sądem odwoławczym wniosków prokuratora. Prokuratorzy wydziałów sądowych są ponadto najlepiej przygotowani do opracowywania kasacji, odpowiedzi na kasacje oraz wniosków o wywiedzenie kasacji w trybie art.521 k.p.k. Ta specjalizacja nie powinna być traktowana jako mankament istniejącego systemu organizacji pracy, lecz jako wartość, która przyczynia się do lepszej jakości pracy prokuratury.

Realizacja zapisów projektu prowadziłaby natomiast do sytuacji w której prokuratorzy szczebla rejonowego i okręgowego musieliby, odrywając się od bieżącej pracy, udawać się do siedziby sądu apelacyjnego lub okręgowego, aby wziąć udział w najczęściej kilkunastominutowym posiedzeniu lub rozprawie. Niezbędny w tej sytuacji byłby także wyjazd wcześniejszy, z uwagi na konieczność zaznajomienia się z aktualnymi aktami sprawy. Wskazać należy, że w apelacji szczecińskiej niektóre miejscowości, jak na przykład Sławno lub Szczecinek są tak źle skomunikowane ze Szczecinem, że delegacja taka musiałaby się wiązać się z zapewnieniem noclegu, względnie z udostępnieniem prokuratorowi w ramach delegacji samochodu służbowego z kierowcą. Na dziennej wokandzie w sądzie apelacyjnym zwykle wyznaczonych jest do 10 rozpraw, a w przypadku zażaleń do 20 posiedzeń, co przy przyjęciu, że każde posiedzenie toczyłoby się z udziałem innego prokuratora, wiązałoby się z koniecznością zapewnienia im podstawowych warunków w pokoju prokuratorskim w sądzie. W pokoju prokuratorskim w Sądzie Apelacyjnym w Szczecinie jest miejsce dla najwyżej 5 prokuratorów.

Na poparcie powyższych twierdzeń, uprzejmie przedstawiam, że w minionym tygodniu, to jest w okresie od 28 stycznia do 1 lutego 2013r. przed Sądem Apelacyjnym w Szczecinie rozpoznano 48 spraw odwoławczych, co wedle projektowanych regulacji spowodowałoby konieczność wydelegowania do Szczecina prokuratorów z następujących jednostek (w nawiasie oznaczono odległość do Szczecina – w jedną stronę):

Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim (107 km) – w 4 postępowaniach,
Prokuratury Okręgowej w Szczecinie – w 8 postępowaniach,
Prokuratury Rejonowej w Drawsku Pomorskim (104 km) – w 1 postępowaniu,
Prokuratury Rejonowej w Goleniowie (43 km) – w 6 postępowaniach,
Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wielkopolskim (107 km) - w 12 postępowaniach,
Prokuratury Rejonowej w Gryficach (101 km) – w 2 postępowaniach,
Prokuratury Rejonowej w Koszalinie (161 km) – w 5 postępowaniach
Prokuratury Rejonowej w Łobzie (98 km) – w 1 postępowaniu
Prokuratury Rejonowej w Pyrzycach (50 km) – w 1 postępowaniu
Prokuratury Rejonowej w Międzyrzeczu (156 km) – 1 postępowaniu

Prokuratury Rejonowej w Słubicach (154 km) – w 1 postępowaniu
Prokuratury Rejonowej w Stargardzie Szczecińskim (39 km) – w 3 postępowaniach
Prokuratury Rejonowej w Sulęcynie (148 km) – w 1 postępowaniu
Prokuratury Rejonowej Szczecin-Prawobrzeże – w 1 postępowaniu
Prokuratury Rejonowej Szczecin-Śródmieście – w 2 postępowaniach
Prokuratury Rejonowej Szczecin-Zachód – w 1 postępowaniu.

Jak wynika z powyższego zestawienia, udział prokuratorów z jednostek w których zainicjowano postępowania w ciągu jednego tylko tygodnia wiązałyby się z koniecznością udzielenia kilkudziesięciu delegacji służbowych. Ponadto, jak wyżej wskazałem, w większości spraw konieczne byłoby ponadto wcześniejsze wydelegowanie prokuratorów do siedziby Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, celem zapoznania się przez nich z aktami głównymi spraw. Zaznaczyć tu trzeba, że najdalej położone prokuratury rejonowe obszaru apelacji szczecińskiej oddalone są od Szczecina o 202 kilometry (Prokuratura Rejonowa w Sławnie), 178 kilometrów (Prokuratura Rejonowa w Szczecinku) i 161 kilometrów (Prokuratura Okręgowa w Koszalinie, Prokuratura Rejonowa w Koszalinie).

Podobny problem wystąpi w przypadku sądów okręgowych, w których ilość rozpraw wyznaczanych na wokandach jest jeszcze wyższa.

Zgodnie z §1 pkt 1 załącznika do cyt. wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedzone być powinno, między innymi określeniem przewidywanych skutków finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Wydaje się zatem, że wprowadzenie tak istotnej zmiany w organizacji prokuratury uzasadnia podjęcie tego rodzaju ustaleń w zakresie zwiększonych kosztów jej funkcjonowania.

Zaznaczyć przy tym należy, że z omawianych unormowań nie wynika, aby prokuratorem oskarżającym w postępowaniu odwoławczym miał być ten sam prokurator, który prowadził postępowanie w danej sprawie i oskarżał przed miejscowym sądem. Ma to być prokurator z tej samej jednostki. Niezależnie od faktu, że prokurator prowadzący postępowanie przygotowawcze, po upływie kilku miesięcy lub lat, i tak nie jest w stanie pamiętać jej bez konieczności powtórnej analizy akt – w

praktyce wyżej wskazane jednostki delegowałyby najbardziej dyspozycyjnego w dniu wokandy prokuratora, który musiałby nie tylko zaznajamiać się ze sprawą, ale również z przepisami o postępowaniu odwoławczym, które przy prowadzeniu postępowań przygotowawczych stosowane są rzadko.

Z przedstawionych wyżej powodów proponowane rozwiązanie uważam za wadliwe. Wprowadzenie go zdestabilizuje pracę w podległych jednostkach, wygeneruje ogromne koszty oraz spowoduje obniżenie jakości i skuteczności wystąpień prokuratorskich przed sądem odwoławczym.

Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w obrębie apelacji po zakończeniu kadencji - art.36§10, art.37§11 i art.38§11 projektu.

Ze wskazanych wyżej przepisów projektu wynika, że bezpośrednio po upływie kadencji, prokurator apelacyjny nie może być powołany do pełnienia funkcji prokuratora apelacyjnego lub zastępcy prokuratora apelacyjnego, prokurator okręgowy nie może być powołany do pełnienia funkcji prokuratora okręgowego lub zastępcy prokuratora okręgowego w obszarze apelacji w której ostatnio tę funkcję pełnił, zaś prokurator rejonowy nie może być powołany do pełnienia funkcji prokuratora rejonowego lub zastępcy prokuratora rejonowego w obszarze apelacji w której ostatnio tę funkcję pełnił.

Zakazy te odbierane są jako zupełnie nieuzasadnione, zwłaszcza w odniesieniu do prokuratorów rejonowych, których kadencja wynosi 4 lata. Są one niezrozumiałe z punktu widzenia sprawnego zarządzania jednostkami prokuratury oraz wysoce krzywdzące dla prokuratorów wyróżniających się ambicją, zdolnościami kierowniczymi i zaangażowaniem. Osoby pełniące funkcję kierowników jednostek posiadają cechy, pozwalające im nie tylko prowadzić postępowania ale również sprawnie zarządzać jednostkami. Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w skali całej apelacji uniemożliwi właściwe wykorzystanie wiedzy, zdolności i doświadczenia tych prokuratorów, a w mniejszych jednostkach doprowadzić może do powierzania funkcji kierowniczych osobom o niewielkim doświadczeniu lub nie posiadających odpowiednich predyspozycji. Wyrażam pogląd, że nawet sygnalizowane na spotkaniu

z Panem Ministrem umożliwienie ponowienia czteroletniej kadencji prokuratorów rejonowych, nie uzasadnia stosowania aż tak daleko idących ograniczeń we właściwym wykorzystaniu kadr oraz w rozwoju zawodowym prokuratorów. Prokuratorzy postulują natomiast zrównanie długości kadencji prokuratorów rejonowych z okresem kadencji prokuratorów okręgowych i apelacyjnych, tym bardziej że pozostałe regulacje są zbliżone.

Zasady sprawowania nadzoru służbowego przez jednostkę nadrzędną – art.52, 54, 56.

Brak uzasadnienia omawianego projektu uniemożliwia poznanie *ratio legis* jakim kierowano się wprowadzając w art. 52§2 projektu ograniczenie prawa prokuratora nadrzędnego do zmiany lub uchylenia wadliwej decyzji procesowej wyłącznie do sporządzonego lecz nieogłoszonego postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Otwartą kwestią pozostaje to, jak prokurator nadrzędny reagować ma w przypadku stwierdzenia innych chybionych decyzji procesowych, na przykład bezzasadnego postanowienia o zawieszeniu postępowania. Nadzór prokuratora nadrzędnego powinien zmierzać do wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości i w związku z tym, postulować należy przywrócenie przewidzianej w projekcie z dnia 3 października 2012r. możliwości uchylenie lub zmiany wszystkich decyzji procesowych podległego prokuratora, z zachowaniem ograniczeń wynikających z przepisów procedury karnej.

Omawiany przepis w §3 utrzymuje ponadto – choć w ograniczonym do decyzji końcowych zakresie – obowiązek przejęcia przez prokuratora nadrzędnego sprawy do dalszego prowadzenia. Podtrzymać należy zatem wyrażoną uprzednio krytyczną ocenę tego rozwiązania, którego nie sposób zaakceptować z punktu widzenia ekonomiki procesowej, zasad prawidłowego nadzoru, właściwości rzeczowej oraz hierarchicznej struktury prokuratury. Podkreślenia wymaga, że prokurator nadrzędny dokonując ingerencji w treść orzeczenia podległego prokuratora, przejmuje imienną odpowiedzialność za podjęte w tym trybie decyzje. Wprowadzenie więc swoistej sankcji wyrażającej się w obowiązku przejęcia sprawy do własnego prowadzenia jest

niezrozumiałe i nieefektywne. Trudno uznać za racjonalne i zgodne z zasadą ekonomiki procesowej angażowanie prowadzących najpoważniejsze sprawy prokuratorów prokuratur okręgowych lub apelacyjnych do prowadzenia spraw o drobne przestępstwa, w których jednak wystąpią poważne błędy procesowe prowadzącego lub nadzorującego prokuratora podległej jednostki. Nie wydaje się również, aby projektodawcy uwzględnili przy tym uciążliwości dla pokrzywdzonych i świadków, związane z dojazdami do oddalonej nierzadko o kilkaset kilometrów jednostki prokuratury, konieczność nawiązania współpracy z nieznanymi funkcjonariuszami policji, koszty związane z dojazdami, konwojami itd. Określanie tego rozwiązania jako wyjątkowego, w niczym nie zmienia jego oceny, bowiem zakres jego zastosowania nie zależy od intencji autorów, lecz liczby błędów stwierdzanych w toku nadzoru.

Z tych samych względów uwagi krytyczne budzi podkreślenie w art.54§1 wyjątkowości nadzoru prokuratora nadrzędnego i przełożonego. Taka definicja stoi w sprzeczności z normą art.56§1, która obliguje prokuratora kierującego jednostką organizacyjną wyższego stopnia do podjęcia decyzji o objęciu nadzorem służbowym w każdym wypadku powzięcia wiadomości o nieprawidłowościach w postępowaniu przygotowawczym. W świetle tego unormowania o zakresie nadzoru decydować więc będą nie deklaratywne przepisy, lecz wyłącznie jakość pracy prokuratorów jednostek prokuratury bezpośrednio niższego stopnia.

Niezależnie od tego, ograniczenie w art.56§1 przesłanek nadzoru wyłącznie do już stwierdzonych nieprawidłowości, względnie wniosku prokuratora prowadzącego postępowanie wydaje się niewystarczające, gdyż eliminuje na przykład możliwość objęcia nadzorem postępowań o szczególnej wadze i stopniu trudności, zmierzającego właśnie do uniknięcia ewentualnych nieprawidłowości.

Obniżenie wynagrodzenia prokuratora za okres nieobecności w pracy z powodu choroby do 80% - art.138§1

Negatywne oceny wzbudza przewidziane w art.138 projektu obniżenie do 80% wynagrodzenia prokuratorów za okres nieobecności w pracy z powodu choroby. Prokuratorzy nie wykluczają dyskusji związanej ze zrównaniem świadczeń za czas

choroby z pozostałymi zatrudnionymi, wskazują jednak na fakt, że ta grupa zawodowa, podobnie jak sędziowie, nie korzysta z szeregu przywilejów pracowniczych przysługujących innym pracownikom. Powtórzony w projekcie przepis art.46 obowiązującej obecnie ustawy określa czas pracy prokuratora wymiarem jego zadań, co w warunkach tak znacznego obciążenia obowiązkami służbowymi oznacza dla prokuratorów permanentną konieczność wykonywania pracy w wymiarze przekraczającym górne granice wskazane w kodeksie pracy. Grupie zawodowej prokuratorów nie przysługuje przewidziane w art.151¹ i 151² kodeksu pracy wynagrodzenie lub czas wolny od pracy za obowiązku służbowe wykonywane w godzinach nadliczbowych, nie funkcjonują normy zakresu pracy (pensum), prokuratorzy nie mogą też podejmować dodatkowego zatrudnienia ani żadnego innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków prokuratora czy też mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu prokuratora. Nie jest też możliwe korzystanie przez prokuratorów z uprawnień określonych w art.186⁷ kodeksu pracy dotyczących obniżenia wymiaru czasu pracy w czasie urlopu wychowawczego lub przepisu art.25¹ k.p. dotyczący umowę o pracę na zastępstwo.

Ograniczenia uprawnień pracowniczych prokuratorów rekompensowane są między innymi prawem do pełnego wynagrodzenia w czasie nieobecności w pracy z powodu choroby, dłuższym wymiarem urlopu oraz prawem do przejścia w stan spoczynku. Prokuratorzy nie godzą się na jednostronne pozbawianie ich tych pracowniczych uprawnień rekompensujących, przy jednoczesnym pozostawieniu wszystkich ograniczeń, które statuują ich w gorszej sytuacji niż pozostali zatrudnieni.

W przypadku zaś pozostawienia projektowanych unormowań postuluje się uzupełnienie katalogu z art.138§2 uprawniającego do otrzymywania pełnego wynagrodzenia o chorobę zawodową.

Ponadto, zgłoszone zostały następujące uwagi odnoszące się do poszczególnych przepisów projektu:

Art.10§2 – przepis ten nie precyzuje czy przewidziane w nim opinie prawne Prokuratora Generalnego wydawane w razie ujawnienia istotnych rozbieżności w zakresie wykładni określonego zagadnienia prawnego będą wiążące, czy też tak jak opinie prokuratora nadrzędnego nie będą wiązały prokuratorów. Z punktu widzenia jednolitości stosowania prawa, struktury hierarchicznej oraz prawidłowego zarządzania prokuraturą wydaje się wskazane, aby przynajmniej te opinie te miały wiążący charakter.

Art.14§10 – w treści tego przepisu błędnie powołano się na §8 zamiast na §9 artykułu.

Art.44§1 pkt 5 i art.62§3 – treść tych przepisów pozostaje w sprzeczności. Pierwszy z nich wskazuje, że wizytacje prokuratury rejonowej przeprowadza prokuratura apelacyjna, natomiast drugi określa, że wizytacje jednostek szczebla rejonowego przeprowadzają wizytatorzy prokuratury okręgowej i wyznaczeni prokuratorzy prokuratury okręgowej.

Art.44,45 i 46 – przepisy te, wymieniając podstawowe zadania prokuratur, całkowicie pomijają działalność pozakarną prokuratorów tak wyeksponowaną w art.6§1, w tym również wskazaną w projekcie z 3 października 2012r. właściwość prokuratury apelacyjnej do zapewnienia udziału prokuratora w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Ponadto, przepisy określające zadania jednostek szczebla okręgowego i apelacyjnego pomijają czynności z zakresu obrotu prawnego z zagranicą i informatyzacji.

Art.49§2 i §5 – w treści §2 przewidziano strukturę organizacyjną w postaci wydziałów, samodzielnych lub wchodzących w skład wydziałów sekcji, samodzielnych stanowisk pracy i komórek obsługi organizacyjnofinansowej. Już jednak w treści §5 tego przepisu wprowadzono pojęcie *zespołu*, co pozostaje w sprzeczności z podziałem wprowadzonym w §2.

Art.53§6 – przepis ten jest konsekwencją unormowania zawartego w art.181 projektu, przewidującego działanie rzecznika dyscyplinarnego z urzędu. Przewiduje, iż przełożony w razie stwierdzenia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa ma obowiązek nie, jak w poprzednim projekcie i obowiązujących przepisach, zażądania

wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko prokuratorowi, który dopuścił się oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, lecz jedynie zawiadomienia o tym rzecznika dyscyplinarnego. Jest to rozwiązanie nietrafne, bowiem większość prokuratorów przełożonych to zarazem przełożeni dyscyplinarni, którzy są nie tylko uprawnieni ale także zobowiązani do inicjowania działań dyscyplinarnych w stosunku do im podległych prokuratorów. Pozornie trafne unormowanie przewidujące działalność rzecznika dyscyplinarnego z urzędu w praktyce jest zbędne, gdyż przyznanie równoległych uprawnień dyscyplinarnych rzecznikom dyscyplinarnym z jednej strony osłabi odpowiedzialność przełożonych dyscyplinarnych za kwestie dyscyplinarne w kierowanych przez nich jednostkach, z drugiej zaś może prowadzić do sytuacji spornych w razie rozbieżnych stanowisk, na przykład prokuratorów okręgowych i rzeczników dyscyplinarnych.

Art.100§5 – wymóg, aby to Prokurator Generalny do uzyskiwał od właściwego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji informacji o kandydacie do objęcia stanowiska prokuratorowskiego wydaje się zbędny i wydłużający tylko postępowanie. Właściwszym rozwiązaniem byłoby określenie *właściwy prokurator*, podobnie jak przewidziano w art.58§3 u.s.p., w myśl którego informacji zasięga właściwy prezes sądu.

Art.114§3 - przewidziany w tym przepisie zakaz prowadzenia *działalności politycznej* jest pojęciem nieostrym, a zarazem zbyt wąskim. Ponadto, wyczerpuje je częściowo zakaz przynależności do partii politycznych, zaś §4 tego samego artykułu dopuszcza przecież ubieganie się przez prokuratora o mandat posła, senatora lub radnego. Właściwsze byłoby odpowiednie skorzystanie w tym przepisie z formuły użytej w stosunku do sędziów w art.178 Konstytucji RP i wprowadzenie *zakazu działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności prokuratora*.

Art.124§5 - przepis przewiduje możliwość wniesienia sprzeciwu od zamiaru podjęcia zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w szkole wyższej oraz podejmowania innego zajęcia, które przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora albo przynosi ujmę godności jego urzędu lub osłabia zaufanie do jego bezstronności. Zauważyć jednak należy, że przepis §4 tego artykułu

wprowadza pojęcie *sposoby zarobkowania*, które nie znalazło się w katalogu objętym możliwością wniesienia sprzeciwu, co wydaje się przeoczeniem.

Art.173 - wprowadzenie w projekcie do działających w prokuraturach apelacyjnych sądów dyscyplinarnych parytetów dla prokuratorów wszystkich szczebli jest kolejnym przykładem niezrozumiałej asymetrii unormowań dotyczących prokuratorów i sędziów oraz kreowaniem sztucznego podziału prokuratorów na grupy przynależne do poszczególnych szczebli. Prokuratorzy prokuratur apelacyjnych, choćby już z racji przebytej drogi zawodowej dysponują zarówno stosowną wiedzą jak doświadczeniem zawodowym i życiowym, gwarantującymi odpowiednio wysoki i sprawny poziom orzekania. Zauważyć należy, że podobne rozwiązanie od lat przyjętej w sądownictwie dyscyplinarnym sędziów zdaje się nie budzić żadnych zastrzeżeń lub kontrowersji.

Art.175§3, art.176§3 – przepisy te nie zostały dostosowane do siebie. W myśl pierwszego w nich, w toku czynności wyjaśniających rzecznika dyscyplinarnego, po upływie 3 miesięcy, zawieszenie prokuratora w czynnościach służbowych może być przedłużone przez sąd dyscyplinarny na dalsze 6 miesięcy, a zatem przewiduje się zawieszenie prokuratora w czynnościach w toku postępowania wyjaśniającego na okres do 9 miesięcy. Drugi przepis jednak stanowi, że jeśli postępowanie dyscyplinarne nie zostanie wszczęte w ciągu 6 miesięcy pod dnia zawieszenia w czynnościach, prokuratorowi wypłaca się zatrzymane wynagrodzenie.

Art.176§1 – z nieznanых powodów projekt z dnia 3 stycznia 2013r. wprowadził odmienne uregulowania dotyczące obniżenia wynagrodzenia zawieszonych w czynnościach sędziów i prokuratorów. Pomimo, iż obie grupy zawodowe posiadają taki sam system wynagradzania, zgodnie z przepisem art.129§3 u.s.p. zawieszonemu w czynnościach sędziemu wynagrodzenie obniża się w granicach od 25% do 50% wysokości, podczas gdy omawiany przepis przewiduje w takim wypadku wyłącznie obniżenie wynagrodzenia prokuratora o 25%.

Art.203§4 - przepis nakazujący prokuratorowi pozostawianie bez rozpoznania skarg i wniosków zawierających treści znieważające i słowa powszechnie uznane za obelżywe budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art.63 Konstytucji RP.

Użycie przez skarżącego treści znieważających i słów obelżywych niewątpliwie może skutkować podjęciem w stosunku do skarżącego stosownych działań prawnych, jednakże nie wyklucza jeszcze zasadności wniesionej skargi.

Z wyrazami szacunku

Prokurator Apelacyjny

J. Skoczeń
Józef Skoczeń