

**Małgorzata Szeroczyńska**

## **Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego**

### **1. Wprowadzenie**

Prokuratura jest jednym z podstawowych organów państwa, które stoją na straży praworządności i praw człowieka. Bez prawidłowej organizacji i efektywnego funkcjonowania prokuratury nie można mówić o istnieniu państwa prawa. Instytucje międzynarodowe – zarówno ONZ, jak i Rada Europy – dostrzegły ten fakt dość dawno temu i od ponad dwudziestu pięciu lat regularnie wydają akty prawne – z reguły w formie rekomendacji, wytycznych lub opinii – statuujące standardy organizacji i funkcjonowania prokuratury oraz wykonywania zawodu prokuratora.

Pierwszym aktem poświęconym temu zagadnieniu były Zasady przewodnie mające zastosowanie do roli prokuratorów, przyjęte przez VIII Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości oraz postępowania ze sprawcami przestępstw w Hawanie w dn. od 27 sierpnia do 7 września 1990 r.<sup>1</sup> Kolejnym, i chyba do tej pory najważniejszym, jest Rekomendacja Rady Europy Rec(2000)19 o roli prokuratora w systemie sprawiedliwości karnej z dn. 6 października 2000 r.<sup>2</sup>

Kwestia prokuratury pojawiła się też kilkakrotnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zresztą organy Rady Europy wielokrotnie później powracały do tego tematu, powierzając różnym ciałom

---

<sup>1</sup> < <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx> >, dalej: „Zasady 1990”.

<sup>2</sup> < <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804be55a> >, dalej: „Rekomendacja 2000”.

konsultacyjnym wydawanie opinii lub raportów poświęconych prokuraturze. Na wspomnienie zasługują tu przede wszystkim Raport na temat europejskich standardów dotyczący niezależności sądownictwa i prokuratury: część II – prokuratura, z dn. 3 stycznia 2011 r., wydany przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo<sup>3</sup>, tzw. Komisję Wenecką, oraz Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do przedłożenia Komitetowi Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora z dn. 17 grudnia 2014 r.<sup>4</sup>

Zresztą sami prokuratorzy, a właściwie ich stowarzyszenia międzynarodowe i konferencje, już wcześniej zabierali głos w sprawie standardu prokuratury. Warto wspomnieć w tym miejscu choćby o Standardach dotyczących odpowiedzialności zawodowej oraz Deklaracji podstawowych praw i obowiązków prokuratorów z dn. 23 kwietnia 1999 r., wydanych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów<sup>5</sup> (dalej: Standardy 1999), Europejskich wytycznych na temat etyki i postępowania prokuratorów, tzw. Wytycznych z Budapesztu, z dn. 31 maja 2005 r., przyjętych przez VI Konferencję Prokuratorów Generalnych Europy<sup>6</sup> (dalej: Wytyczne z Budapesztu) czy Przewodniku na temat statusu i roli prokuratorów, wydanym przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości i Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów w 2014 r.<sup>7</sup> (dalej: Przewodnik 2014).

W kwestii statusu prokuratora oraz organizacji i funkcjonowania prokuratury powyższe akty prawne zajmowały się przede wszystkim następującymi zagadnieniami: 1. niezależnością, 2. polityką kadrową, 3. zasadami prowadzenia postępowań karnych oraz 4. finansowaniem prokuratury i warunkami pracy prokuratora. Poniżej zaprezentowany zostanie standard wymagany przez instytucje międzynarodowe w dwóch pierwszych dziedzinach oraz przeanalizowane zostanie, czy ustawa Prawo o prokuraturze z dn. 15 lutego 2016 r.<sup>8</sup> oraz praktyka funkcjonowania prokuratury ten standard wypełniają.

<sup>3</sup> CDL-AD(2010)040, < [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e) >, dalej: „Raport Komisji Weneckiej”.

<sup>4</sup> CCPE(2014)4 Końcowy, < [https://pk.gov.pl/plik/2016\\_01/93fcfef51aa4e07145a8ea577-b51ba82.pdf](https://pk.gov.pl/plik/2016_01/93fcfef51aa4e07145a8ea577-b51ba82.pdf) >, dalej: „Karta Rzymska”.

<sup>5</sup> < [http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb1-2418/Standards\\_English.aspx](http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb1-2418/Standards_English.aspx) >.

<sup>6</sup> CPGE(2005)05, < [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest\\_guidelines\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest_guidelines_EN.pdf) >.

<sup>7</sup> *The status and role of prosecutors: a United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*, New York 2014, < [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf) >.

<sup>8</sup> Dz.U. 2016, poz. 177, dalej: „Prawo o prokuraturze”.

## **2. Niezależność prokuratury i prokuratora**

Wszystkie przytoczone na wstępie akty prawne przyjmują, że niezależność prokuratora nie jest tym samym co niezawisłość sędziego i że jest ona w pewnych aspektach ograniczona. Stąd wyróżnia się niezależność zewnętrzną i niezależność wewnętrzną, czyli odpowiednio: niezależność prokuratury jako instytucji oraz niezależność prokuratora jako prowadzącego postępowanie. O ile niezależność zewnętrzna powinna być w zasadzie bezwzględna, o tyle niezależność wewnętrzna może być pod pewnymi warunkami ograniczona, gdyż instytucje międzynarodowe – mając na uwadze różnorodność systemów organizacyjnych prokuratury – akceptują zasadę hierarchicznego podporządkowania, a więc zależność prokuratorów od decyzji przełożonych, ale jedynie pod pewnymi warunkami.

### **2.1. Niezależność zewnętrzna**

Najważniejszym elementem niezależności zewnętrznej prokuratury jest niezależność od innych organów władzy. Oczywiście w części krajów, w tym w Polsce, prokuratura jest podporządkowana bezpośrednio władzy wykonawczej, co jednak w ujęciu instytucji międzynarodowych nie oznacza, że rząd może sterować działaniami prokuratorów i wymuszać na nich wszczęcie albo umorzenie konkretnych postępowań. Wręcz przeciwnie – zgodnie ze Standardami 1999 polecenia podmiotów zewnętrznych powinny być transparentne, zgodne z prawem, nienaruszające niezależności prokuratora. Zasadę tę uściśla Rekomendacja 2000, według której tam, gdzie prokuratura jest częścią władzy wykonawczej albo jej podlega, państwo ma zagwarantować, by:

- 1) rząd wykonywał swój wpływ na prokuraturę w sposób transparentny, zgodny z prawem międzynarodowym i narodowym;
- 2) ogólne instrukcje rządu były wydawane na piśmie i publikowane;
- 3) jeśli rząd ma uprawnienie do wydawania poleceń w konkretnych sprawach – zachowane były gwarancje transparentności i równości. Polecenia powinny być dołączane do akt, tak by strona procesu mogła się z nimi zapoznać i do nich odnieść.

W Raporcie Komisji Weneckiej stwierdza się, że władza ustawodawcza i wykonawcza powinny mieć wpływ jedynie na kształtowanie polityki karnej, a nie na decyzje o ściganiu albo odmowie ścigania w konkretnych sprawach. Jeszcze bardziej dosadnie kwestia ta została przedstawiona w Przewodniku 2014, w którym zacytowano wprost słowa Jamesa Hamiltona, przewodni-

czego Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów, ogłoszone na 18. Rocznej Konferencji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów w Moskwie w dn. 8–12 września 2013 r.:

Jest niezbędne, by prokuratorzy cieszyli się wystarczającą niezależnością i autonomią w podejmowaniu decyzji, bez nacisków zewnętrznych, w szczególności pochodzących od władzy wykonawczej. Tam, gdzie takie naciski mogą i są wywierane, prokuratorzy nie będą w stanie chronić sprawiedliwości, respektować prawa i praw człowieka, będą bezsilni w sprawach korupcji i nadużycia władzy przez organy państwa.

Niezależność od władzy wykonawczej ma służyć jej efektywnej kontroli w przypadku naruszenia prawa przez rząd lub administrację rządową. Bez takiej niezależności prokuratura jest tylko narzędziem w rękach rządu, a więc służy jego celom i może być bezprawnie wykorzystywana w walce z przeciwnikami politycznymi, zapewniając jednocześnie bezkarność władzy rządzącej. Tak zorganizowana prokuratura na pewno nie służy praworządności i prawom człowieka. Dlatego według Przewodnika 2014 niezależność prokuratury musi być zapewniona przez rząd jako gwarancja systemowa tej instytucji, gdyż tylko pod takim warunkiem można mówić o państwie prawa.

Zagadnienie to podkreśla również Karta Rzymska, wskazując wprost, że niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędny warunek niezawisłości władzy sądowniczej. Prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny i wykonywać swoje zadania, nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencjom, zgodnie z zasadą podziału władz i swoją właściwością. Jak wskazano w Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej, niezależność prokuratorów, będąca niezbędnym elementem państwa prawa, powinna być zagwarantowana w akcie prawnym możliwie najwyższego szczebla, takim samym jak odnośnie do sędziów – tak więc w przypadku Polski powinna to być Konstytucja<sup>9</sup>, gdyż w tym akcie prawnym uregulowano niezawisłość sędziowską. W krajach, w których prokuratura jest zależna od władzy wykonawczej lub jej podlega, charakter i zakres uprawnień rządu wobec prokuratury muszą być wyraźnie zapisane w ustawie, a rząd powinien wykonywać swoje uprawnienia w sposób przejrzysty, zgodnie z międzynarodowymi traktatami, prawem krajowym oraz ogólnymi zasadami prawa.

---

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja”.

Mówiąc o niezależności zewnętrznej prokuratury i prokuratorów, warto wspomnieć jeszcze o niezależności od innych wpływów wywieranych przez polityków, media czy opinię publiczną, a także osoby bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy w imię osobistych interesów. Standardy 1999 wprost stwierdzają, że decyzje prokuratorów powinny być niezależne i wolne od wpływów politycznych, wydawane bez ulegania wpływom patrykularnych interesów czy mediów. Takie stanowisko wyraził również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dn. 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja p. Mołdawii (Wielka Izba), skarga nr 14277/04<sup>10</sup>, wskazując w § 86 uzasadnienia, że w społeczeństwie demokratycznym zarówno sądy, trybunały, jak i organy prowadzące postępowanie przygotowawcze muszą pozostawać wolne od jakichkolwiek nacisków politycznych. Stwierdzenie to powtórzyły Przewodnik 2014 oraz Karta Rzymska, wskazując wprost na konieczność zagwarantowania niezależności prokuratury od wszelkich źródeł interesów – rządowych, grupowych i indywidualnych, w tym także od mediów.

Pomimo sugestii instytucji międzynarodowych w Polsce brak regulacji dotyczących prokuratury – a tym samym jej niezależności – na poziomie konstytucyjnym. Od lat brak też merytorycznej dyskusji publicznej dotyczącej ponownego osadzenia prokuratury w ramach konstytucyjnych, mimo że sprzyjałoby to zagwarantowaniu praworządności i służyło państwu prawa. Co więcej, ostatnie zmiany w przepisach regulujących strukturę i organizację prokuratury poszły w odwrotnym w stosunku do wymogów międzynarodowych kierunku, wyraźnie naruszając m.in. niezależność prokuratury od władzy wykonawczej.

Prawo o prokuraturze przywraca unię personalną między ministrem sprawiedliwości i prokuratorem generalnym. Podporządkowanie prokuratorów ministrowi sprawiedliwości nie jest nieznanym w innych krajach; wręcz przeciwnie – jest to system dość często spotykany, choć z reguły minister sprawiedliwości nie łączy w sobie roli prokuratora generalnego, ale ten ostatni mu podlega, zachowując jednakże niezależność w zakresie prowadzonych postępowań. Tak przykładowo jest we Francji, gdzie mimo podległości ministrowi sprawiedliwości prokuratura nie stanowi organu władzy wykonawczej, ale wchodzi w korpus rady sędowniczej, minister zaś nie może ingerować w poszczególne sprawy, a jedynie wydawać instrukcje o dużej dozie ogólności.

Tak więc samo podporządkowanie prokuratury ministrowi sprawiedliwości jeszcze nie narusza niezależności prokuratury i nie świadczy o jej za-

---

<sup>10</sup> < [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Guja"\],"documentcollectionid2":\["GRAND CHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-85016"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) >.

leżności od władzy wykonawczej. Bardziej istotne jest, jakie kompetencje ma minister sprawiedliwości – prokurator generalny w zakresie poszczególnych postępowań. Jeśli bowiem minister sprawiedliwości – prokurator generalny, który z przyczyn oczywistych jest politykiem zwycięskiej w wyborach partii i najczęściej członkiem parlamentu, posiada kompetencje do wydawania poleceń w konkretnych sprawach, przekazania ich do prowadzenia innemu prokuratorowi czy uchylania w nich decyzji procesowych, wtedy nie ulega wątpliwości, że istnieje przyzwolenie ustawowe naruszania niezależności prokuratury – wprowadza się bowiem systemowo rozwiązanie pozwalające przedstawicielowi władzy wykonawczej (a często jednocześnie ustawodawczej) kierować postępowaniami karnymi, a tym samym z założenia naraża się te postępowania na wpływy polityczne ze strony partii rządzącej.

Niestety, Prawo o prokuraturze daje prokuratorowi generalnemu dokładnie takie uprawnienia. Zgodnie z art. 13 § 2 tej ustawy prokurator generalny jest przełożonym wszystkich prokuratorów, a więc przysługują mu uprawnienia z art. 7 i 8 tej ustawy – może wydać polecenie każdemu prokuratorowi w każdym postępowaniu, w tym także dotyczące treści czynności procesowej, a także może uchylić lub zmienić w zasadzie każdą decyzję procesową (z jedynym ograniczeniem: decyzje doręczone stronom mogą być uchylone lub zmienione tylko w przypadku, gdy przewiduje to Kodeks postępowania karnego i w trybie w nim przewidzianym). Gdyby rola prokuratora generalnego nie była wykonywana przez ministra sprawiedliwości, uregulowania takie nie naruszałyby niezależności zewnętrznej prokuratury i mieściłyby się w dopuszczalnych przez instytucje międzynarodowe ograniczeniach niezależności wewnętrznej. Jednakże wobec unii personalnej tych dwóch funkcji należy stwierdzić, że polska ustawa w tym zakresie nie spełnia wymogów międzynarodowego standardu niezależności prokuratury od władzy wykonawczej. Jest to niewątpliwie krok wstecz w stosunku do poprzedniego rozwiązania prawnego, które wprowadzało rozdział tych dwóch funkcji. Zgodzić się trzeba z opinią Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 stycznia 2016 r. na temat poselskich projektów ustaw Prawo o prokuraturze i Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze<sup>11</sup>, że fakt, iż przełożonym prokuratorów jest minister sprawiedliwości, aktywny polityk i członek partii politycznej, nie daje właściwych gwarancji dla prowadzonych postępowań karnych. Trzeba bowiem pamiętać, że nie chodzi o niezależność prokuratury samą dla sie-

<sup>11</sup> Druki nr 162 i 163, Sejm VIII kadencji, < <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/ustawa-z-dnia-x-prawo-o-prokuraturze/> >.

bie. Wyraźnie stwierdził to Przewodnik 2014, wskazując, iż niezależność prokuratury stanowi fundament organizacji wymiaru sprawiedliwości, gwarantuje bezstronność prokuratorów, a tym samym prowadzi do stworzenia transparentnego i silnego serwisu, bazującego wyłącznie na zasadach etycznych i literze prawa. W ten sam sposób znaczenie niezależności prokuratury tłumaczy Karta Rzymska. W Nocie wyjaśniającej do tej Karty podkreślono, że niezależność prokuratury nie jest uprawnieniem czy przywilejem przyznawanym w interesie prokuratorów, lecz stanowi gwarancję sprawiedliwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości oraz chroni interesy publiczne i prywatne osób, których to dotyczy. To właśnie dla tych osób, a nie dla prokuratorów, tej niezależności nie wolno naruszać ani też systemowo na takie naruszenia narażać.

## **2.2. Niezależność wewnętrzna**

Jak słusznie stwierdza Przewodnik 2014, niezależność prokuratora jest stanem umysłu, który pozwala mu podejmować decyzje procesowe wyłącznie w oparciu o zebrany materiał dowodowy i prawo. Jednocześnie to właśnie niezależność prokuratury pozwala każdemu prokuratorowi zachować niezależność indywidualną, tak by nie bał się podejmować takich niezależnych decyzji, by nie wywierano na niego wpływów, nie zmuszano do decyzji sprzecznych z prawem, zebrany materiał dowodowy czy zasadami słuszności ani nie karano go za decyzje niezależne, nie po myśli polityków czy mediów.

Jak wspomniano powyżej, instytucje międzynarodowe akceptują ograniczanie niezależności wewnętrznej prokuratorów, mając na uwadze hierarchiczną strukturę prokuratury i możliwość zapewnienia przez przełożonych kontroli nad poprawnością prowadzonych postępowań. Jednakże działania przełożonych mają służyć właśnie weryfikacji prawidłowości stosowania prawa i zbierania materiału dowodowego, unikaniu błędów procesowych i faktycznych, zwiększeniu gwarancji procesowych stron, a nie – umożliwieniu realizacji wpływów zewnętrznych, w tym politycznych. Stąd działanie przełożonych musi się odbywać w granicach prawa i przy odpowiednich gwarancjach systemowych dla prokuratorów, tak by nie bali się oni odmówić wykonania polecenia i mieli odwagę ocenić – w swoim sumieniu i zgodnie z własną wiedzą – jego poprawność. Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej<sup>12</sup>

<sup>12</sup> CCPE(2014)4 Końcowy, < [https://pk.gov.pl/plik/2016\\_01/93fcfef51aa4e07145a8ea577-b51ba82.pdf](https://pk.gov.pl/plik/2016_01/93fcfef51aa4e07145a8ea577-b51ba82.pdf) >.

jednoznacznie wskazuje, że taki właśnie jest cel dopuszczenia ograniczeń niezależności prokuratora przez jego przełożonych – sprawowanie nadzoru i kontroli oraz uzyskiwanie wiedzy co do prowadzonych postępowań i wykonywanych w nich czynności, jednakże ów nadzór hierarchiczny nie może naruszać uprawnień referenta sprawy i musi opierać się na jasnych i transparentnych wytycznych.

Owa transparentność nadzoru i oparcie go na podstawach ustawowych podkreślane były w zasadzie we wszystkich aktach międzynarodowych poświęconych organizacji i funkcjonowaniu prokuratury. Rekomendacja 2000 wymaga, by wewnętrzna organizacja prokuratury zapewniała bezstronność i niezależność prokuratorów, a ingerencja w tę niezależność była jedynie wyjątkiem. W szczególności, według Rekomendacji 2000, na przejrzystych i obiektywnych zasadach powinien opierać się system przydzielania referentowi spraw do prowadzenia, a także ich odbierania. Z kolei Przewodnik 2014 jednoznacznie wskazuje, że w organizacjach hierarchicznych, gdzie decyzja podwładnego może być obalona przez przełożonego, zasady takiego postępowania muszą wynikać z ustawy i być przejrzyste, a prokuratorzy powinni być chronieni przed odebraniem im spraw bez uzasadnienia. Dokładnie takie same wymogi stawia Karta Rzymska, podkreślając, iż relacje pomiędzy różnymi poziomami struktury hierarchicznej prokuratury powinny opierać się na jasnych, przejrzystych i wyważonych przepisach, a przydzielanie spraw do referatu i ich odbieranie powinno spełniać wymogi bezstronności i opierać się na transparentnych zasadach.

Najbardziej ingerującym w niezależność prokuratora sposobem sprawowania nadzoru jest uprawnienie przełożonych do wydawania poleceń służbowych co do treści czynności w konkretnym postępowaniu. Instytucje międzynarodowe mają świadomość, że w hierarchicznych systemach prokuratury takie uprawnienie istnieje i dopuszczają je pod kilkoma warunkami. Według Rekomendacji 2000 polecenie służbowe przede wszystkim ma mieć formę pisemną, a jeśli prokurator uzna, że jest ono sprzeczne z prawem lub jego sumieniem, musi mieć możliwość – przewidzianą procedurą wewnętrzną – odmowy jego wykonania. Powinno być zabronione wydawanie poleceń zakazujących wszczynania postępowania, nakazujących jego umorzenie czy wręcz przeciwnie – zakazujących stawiania zarzutów i nakazujących kierowanie aktu oskarżenia. Jeśli takie polecenia nie są zabronione, powinny być wyjątkowe i podlegać specjalnej transparentnej kontroli. Ponadto prokurator powinien zawsze mieć swobodę przedstawiania przed sądem argumentacji prawnej według swojego wyboru, nawet jeśli ma obo-



wiązek zastosować się do pisemnego polecenia. Przewodnik 2014 uznaje wręcz, że odmowa wykonania polecenia nielegalnego, sprzecznego ze standardami zawodowymi lub etyką jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem prokuratora. Karta Rzymska, zezwalając na wydawanie przez przełożonych ogólnych wytycznych, wymaga, by były one jawne, klarowne i publikowane, w szczególności jeśli chodzi o wytyczne dotyczące decyzji o wszczęciu albo odmowie wszczęcia postępowania, oraz służyły wyłącznie przestrzeganiu zasady równości i sprawiedliwości. Karta Rzymska odnosi się negatywnie do poleceń służbowych w sprawach indywidualnych, a jeśli są one prawnie dopuszczone, to według tego dokumentu powinny być wprost regulowane przez ustawę i limitowane. Oczywiście Karta Rzymska powtarza zalecenia, by polecenia były wydawane na piśmie i by istniała procedura wewnętrzna odmowy wykonania poleceń bezprawnych lub sprzecznych z sumieniem prokuratora, a także procedura zmiany referenta w przypadku odmówienia przez prowadzącego sprawę wykonania takiego polecenia.

Jeszcze dalej w tym zakresie idzie Raport Komisji Weneckiej, która uznała gwarancje przewidziane w Rekomendacji 2000 za niewystarczające. W szczególności za zbyt słabą gwarancję Komisja Wenecka uznała możliwość odsunięcia prokuratora od sprawy, gdy nie zgadza się on z wydanym mu poleceniem służbowym. Jak słusznie bowiem wskazała Hanna Suchocka, nie można wykluczyć, że takie polecenie wydane zostanie celowo, aby prokurator odmówił jego wykonania, co będzie uzasadniało jego odsunięcie od sprawy i przekazanie jej innemu prokuratorowi. Według Komisji Weneckiej gwarancja polegająca na niewywieraniu nacisku na prokuratora w obrębie prokuratury wymaga, aby takie polecenie, zwłaszcza jeśli zarzuca się mu niezgodność z prawem, zostało poddane ocenie przez niezależny organ (np. Radę Prokuratorów), a więc w praktyce – żeby przysługiwała od niego ścieżka odwoławcza<sup>13</sup>. Komisja Wenecka wprost odniosła się negatywnie do praktyki quasi-automatycznej aprobaty decyzji prokuratorów przez ich przełożonych, uznając ją za niebezpieczną zarówno dla praw stron postępowania, jak i dla niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

W prawie polskim żadne przepisy nie regulują formalnie sposobu przydzielania spraw do prowadzenia poszczególnym prokuratorom. Z art. 4 Prawa o prokuraturze wynika jedynie, że wszyscy prokuratorzy powinni prowadzić postępowania przygotowawcze i uczestniczyć w rozprawach przed sądami,

<sup>13</sup> Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 170.

chyba że kierownik ich jednostki (a w stosunku do kierownika – kierownik jednostki wyższego rzędu) podejmie decyzję odmienną. Tak więc zasady regulujące, jak rozdzielane są sprawy – zarówno pod względem ich rodzajów, jak i właściwości miejscowej czy rzeczowej – pomiędzy poszczególnych prokuratorów w danej jednostce, zależą wyłącznie od kierownika tej jednostki, tym bardziej, że Prawo o prokuraturze słusznie przywróciło zasadę, że strukturę organizacyjną jednostki oraz podział czynności między prokuratorów sporządza kierownik tej jednostki (art. 37 § 1 i 2). A zatem to do kierownika należy, by podział spraw zachowywał zasadę obiektywizmu i bezstronności, a także równomiernie obciążał pracowników. Taka swoboda działania nie jest zgodna z wymogami Rekomendacji 2000 i Karty Rzymskiej, według których zasady przydzielania spraw mają być przejrzyste i obiektywne – a więc też z góry znane wszystkim stronom postępowań i samym referentom.

Co więcej, standardów międzynarodowych nie spełniają zasady odbierania prokuratorowi sprawy. Zgodnie z art. 9 § 2 Prawa o prokuraturze prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać w nich czynności, przy czym brak jest jakichkolwiek regulacji określających, kiedy taką decyzję może podjąć, w stosunku do jakich postępowań, z jakich powodów, a nawet brak wymogu, by decyzja taka była sporządzona na piśmie i zawierała uzasadnienie. Oznacza to całkowitą władzę dyskrecjonalną przełożonych w tym zakresie. Co więcej, przełożony może w każdym czasie i z każdego powodu, a nawet go nie wskazując, przekazać sprawę jednego prokuratora do prowadzenia innemu. Jedyne warunki wymagane przez § 45 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury z dn. 7 kwietnia 2016 r.<sup>14</sup> (dalej: Regulamin) to wydanie takiej decyzji na piśmie (bez konieczności jej uzasadniania) i włączenie jej do akt podręcznych. Nie można więc mówić tutaj ani o poszanowaniu niezależności prokuratury, któremu zawsze każda sprawa może być odebrana (czy do prowadzenia przez przełożonego, czy też przez innego równorzędnego prokuratora), ani o przejrzystości zasad dla stron, które bez podania przyczyny mogą się dowiadywać o przejęciu „ich” postępowania przez innego referenta, i to np. jedynie dzięki temu, że wpłynie do nich decyzja (np. końcowa) sporządzona przez innego prokuratora.

Ponadto przepisy Prawa o prokuraturze rozszerzają w porównaniu z poprzednim stanem prawnym uprawnienie przełożonych do wydawania poleceń służbowych, gdyż mogą oni w chwili obecnej wydawać polecenia

<sup>14</sup> Dz.U. 2016, poz. 508.

co do treści czynności prawnej, np. przedstawienia zarzutów, zarządzenia podsłuchu czy przeszukania, przeprowadzenia konkretnego dowodu albo jego zaniechania, umorzenia, skierowania aktu oskarżenia, wnioskowania o konkretną karę itp., przy czym przepisy w żadnym stopniu nie ograniczają zakresu tych poleceń, a więc stanowią one zasadę systemową funkcjonowania prokuratury polskiej, a nie wyjątek, jak wymagają tego akty międzynarodowe. Co więcej, art. 7 § 3 Prawa o prokuraturze wymaga jedynie, by polecenia co do treści czynności prawnych były wydawane na piśmie, z czego wynika, że wszystkie inne mogą być wydawane ustnie, co wyraźnie jest sprzeczne z wymogami instytucji międzynarodowych. Ponadto polecenia te nie muszą zawierać uzasadnienia, gdyż z tego samego przepisu wynika, że uzasadnienie zawierają polecenia co do czynności, i to tylko wtedy gdy prokurator tego zażąda. Takie wydawanie poleceń bez uzasadnienia jest całkowicie sprzeczne z międzynarodowym standardem przejrzystości i transparentności, także wobec stron, tym bardziej, że polecenia włącza się do akt podręcznych sprawy, do których strony nie mają dostępu, a więc stronom faktycznie uniemożliwia się nie tylko zapoznanie z przyczyną wydania polecenia, wobec braku uzasadniania, ale w ogóle z faktem, że polecenie miało miejsce. Ponadto niezgodna z wymogami międzynarodowymi jest ścieżka odwołania się prokuratora od takiego polecenia. Nie dość, że nie ma drogi odwołania do organu niezależnego w zakresie legalności i zgodności z etyką danego polecenia, to nawet odmowa jego wykonania, która powinna skutkować według Rekomendacji 2000 i Karty Rzymskiej zmianą referenta sprawy, nie jest do końca zapewniona. Zgodnie bowiem z art. 7 § 4 Prawa o prokuraturze o wniosku prokuratora o wyłączenie go od prowadzenia takiej sprawy, który *notabene* musi złożyć z uzasadnieniem, ostatecznie rozstrzyga prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Po pierwsze więc możliwe jest, że prokurator nie zostanie wyłączony od prowadzenia danej sprawy, a więc zostanie zmuszony do wykonania czynności mu polecanej, z którą się nie zgadza (§ 40 ust. 4 Regulaminu), a dalsza odmowa jego wykonania może skutkować odpowiedzialnością służbową albo nawet dyscyplinarną. Po drugie zaś, w przypadku wydawania poleceń bezpośrednio przez prokuratora generalnego, co – jak wcześniej wskazano – jest w pełni dopuszczalne, nie ma żadnego organu odwoławczego decydującego o odsunięciu prokuratora od sprawy na jego wniosek.

Pozytywnie natomiast należy ocenić rozwiązanie Prawa o prokuraturze odnośnie do niezależności prokuratora na sali rozpraw – zgodnie bowiem z art. 7 § 6 tej ustawy w przypadku gdy w postępowaniu sądowym ujawnią

się nowe okoliczności, prokurator samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem tego postępowania. Wolno mu więc odstąpić od wcześniejszych poleceń służbowych, mając na uwadze ich nieadekwatność do zmienionego stanu faktycznego lub prawnego. Jedynym ograniczeniem jest tu ograniczenie kosztowe – jeśli następstwem decyzji prokuratora mogłaby być konieczność dokonania wydatku przewyższającego kwotę ustaloną przez kierownika jednostki organizacyjnej, prokurator może podjąć decyzję po uzyskaniu zgody tego kierownika. Niestety, takiej samej regulacji nie wprowadzono w odniesieniu do fazy postępowania przygotowawczego. Zgodnie z § 42 Regulaminu jeżeli po wydaniu polecenia, a przed jego wykonaniem albo podczas wykonywania nastąpi istotna zmiana ustaleń faktycznych uzasadniająca potrzebę wydania odmiennego polecenia, prokurator wykonujący to polecenie nie może podjąć samodzielnej decyzji co do dalszych działań, ale ma niezwłocznie poinformować prokuratora bezpośrednio przełożonego lub zwierzchnika służbowego o zmianie okoliczności, a gdy nie jest to możliwe – ma wykonać polecenie z uwzględnieniem powstałej zmiany; jedynie gdy nie jest to możliwe, może odstąpić od jego wykonania, informując o tym niezwłocznie wydającego polecenie.

Drugim ważnym uprawnieniem ograniczającym niezależność prokuratorów jest uprawnienie przełożonych do zmiany lub uchylecia każdej decyzji podwładnego prokuratora. Oczywiście decyzja ta musi mieć formę pisemną z uzasadnieniem, bo takie są wymogi procesowe każdej procesowej decyzji prokuratorskiej. Jedyną w tym zakresie gwarancją wobec stron jest wymóg, by przy decyzjach im doręczonych uchylene lub zmiana nastąpiły jedynie w sytuacjach dopuszczalnych w Kodeksie postępowania karnego. Problem z wymogami instytucji międzynarodowych jest podobny jak przy poleceniach służbowych – możliwość uchylania albo zmiany decyzji przez przełożonych jest w polskiej prokuraturze zasadą, a nie wyjątkiem wymaganym przez standardy międzynarodowe. Tym razem zachowana jest jednak zasada transparentności, gdyż wszystkie takie decyzje muszą być sporządzone na piśmie, mieć uzasadnienie i być doręczone stronom.

Warto mieć w tym miejscu na uwadze treść § 43 Regulaminu, zgodnie z którym prokurator przełożony, który zmienił lub uchylił decyzję prokuratora podległego, informuje o powyższym prokuratora krajowego, a prokurator krajowy, który zmienił lub uchylił decyzję prokuratora podległego, informuje o powyższym prokuratora generalnego. Zastanawiający jest powód tej regulacji. Wydaje się jednak, że służy ona wyłącznie wiedzy prokuratora krajowego i prokuratora generalnego, aby mogli rozważyć zasadność pocią-

gnięcia prokuratora, którego decyzja została uchylona, do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mając na uwadze powyższą obawę, należy przypomnieć zapis Karty Rzymskiej o tym, że prokuratorzy muszą być w stanie wykonywać swoje obowiązki bez utrudnień, zastraszania, mobbingu i ingerencji oraz obawy, że zostanie na nich nałożona w sposób niezasadny z jakichkolwiek powodów odpowiedzialność cywilna, karna lub inna. Analogiczne sformułowania zawiera Przewodnik 2014, wskazując na obowiązek państwa zapewnienia prokuratorom możliwości wykonywania swoich obowiązków bez lęku, utrudnień, bezprawnych nacisków i nieuzasadnionego grożenia odpowiedzialnością cywilną, karną lub dyscyplinarną. Niewątpliwie jedną z takich form nacisku jest polityka kadrowa w prokuraturze.

### **3. Polityka kadrowa**

W aspekcie regulacji kadrowych w prokuraturze instytucje międzynarodowe zajęły się dwoma zagadnieniami: zasadami powoływania i odwoływania prokuratora generalnego oraz zasadami powoływania i awansów oraz delegacji szeregowych prokuratorów.

#### **3.1. Zasady powołania i odwołania prokuratora generalnego**

Wszystkie cytowane powyżej akty stwierdzają jednoznacznie, że prokurator generalny powinien być mianowany w przejrzystej procedurze, która musi zawierać również okres, na jaki nominacja obowiązuje, sposób i przyczyny odwołania, wynagrodzenie itp. Przewodnik 2014 stwierdza wprost, że aby uniknąć upolitycznienia mianowania prokuratora generalnego, proces wyboru powinien być transparentny i przebiegać według jasnych kryteriów. Powinien mieć formę konkursową – wolne miejsce powinno być ogłaszane publicznie i kandydaci powinni się zgłaszać sami. Pod uwagę powinny być brane kompetencje, doświadczenie i reputacja. Prokurator generalny powinien być powoływany na jedną kadencję, co służy zapewnieniu jego niezależności. Z kolei w Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej znalazła się sugestia, by prokuratora generalnego powoływać na długi okres albo nawet bezterminowo, co ma służyć stabilności jego mandatu i pozwoli uniknąć wpływów politycznych na jego urzędowanie. Ponadto w Nocie tej podkreślono, że jest to funkcja zaufania społecznego, a więc powinna być sprawowana przez osobę, która cieszy się dużym szacunkiem w społeczeństwie i pośród przedstawicieli zawodów prawniczych, w szczególności wśród prokuratorów i sędziów.

Najbardziej szczegółowo wymogami wobec kandydata na prokuratora generalnego i procedurą jego wyboru zajęła się Komisja Wenecka w swoim raporcie. Zgodnie z jego treścią w zasadzie wyłączną przesłanką wyboru prokuratora generalnego powinna być obiektywna ocena kwalifikacji zawodowych kandydatów, przy czym oceny tej powinno dokonywać ciało składające się z przedstawicieli zawodów prawniczych (w tym prokuratorów) oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli prokuratora generalnego wybiera parlament, to ryzyko upolitycznienia tej procedury powinno być zmniejszone poprzez zobowiązanie odpowiedniej komisji parlamentarnej do jej takiego przygotowania, żeby parlamentarzyści ostatecznie mieli wybór wyłącznie spośród kompetentnych zawodowo kandydatów. Co więcej, wybór prokuratora generalnego powinien się dokonywać większością kwalifikowaną, gdyż promuje to podejmowanie decyzji ponad podziałami politycznymi. Jeśli chodzi o długość mandatu prokuratora generalnego, to Raport Komisji Weneckiej również stoi na stanowisku, że powinien on być bezterminowy, a przynajmniej bardzo długi i niezgodny terminowo z kadencją parlamentarną, przy czym nie powinien być odnawialny. Po zakończeniu kadencji były prokurator generalny powinien mieć możliwość zajmowania innych funkcji publicznych, w tym także powrotu do wcześniej wykonywanego zawodu, co powinno być jasno wyrażone w przepisach regulujących zasady sprawowania przez niego funkcji. Także powody odwołania prokuratora generalnego powinny być wymienione w ustawie, a procedura jego odwołania powinna przewidywać opinię niezależnego ciała eksperckiego co do zasadności tego odwołania oraz przewidywać wysłuchanie prokuratora generalnego, także przed parlamentem, jeśli jest on ciałem uprawnionym do jego odwołania. Jednocześnie Raport Komisji Weneckiej potępia możliwość odwołania prokuratora generalnego z powodu ścigania albo odmowy ścigania w konkretnej sprawie.

Niestety, przepisy Prawa o prokuraturze są całkowicie sprzeczne z powyższymi standardami. Przywrócenie unii personalnej prokuratora generalnego z ministrem sprawiedliwości spowodowało naruszenie w zasadzie wszystkich wymogów wymienionych w przytoczonych dokumentach. Prokuratorem generalnym jest z założenia polityk, długość sprawowania przez niego funkcji jest bezwzględnie związana z długością trwania danego rządu, a więc głównie z kadencją parlamentarną, gdyż to kolejne wybory najczęściej prowadzą do odmiennego ukształtowania się układu sił w parlamencie, a więc też do zmiany rządu. Tak skonstruowane stanowisko prokuratora generalnego z założenia jest stanowiskiem politycznym. Ponadto prokurator generalny nie musi mieć żadnych kompetencji za-

wodowych do sprawowania swojego stanowiska poza tym, że musi być prawnikiem (art. 1 § 2 w zw. z art. 75 § 1 pkt 3 Prawa o prokuraturze), mógł jednak nigdy nie wykonywać zawodu, a tym bardziej nie być prokuratorem. Wręcz przeciwnie – jest prawie pewne, że prokuratorem generalnym zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami nigdy nie będzie prokurator, gdyż prokuratorom nie wolno należeć do partii politycznych ani brać udziału w działalności politycznej (art. 97 Prawa o prokuraturze), a przecież pełnienie funkcji ministra sprawiedliwości jest z definicji działalnością polityczną. Oczywiście hipotetycznie można by sobie wyobrazić, że prokurator zostanie wybrany prokuratorem generalnym, ale dla pełnienia tej funkcji musiałby paradoksalnie formalnie przestać być prokuratorem.

Przepisy nie przewidują również żadnej procedury odwołania prokuratora generalnego, który może być w każdej chwili z każdego powodu (a także bez powodu) zdjęty ze stanowiska przez premiera albo przez parlament w wyniku przegłosowania votum nieufności. Z drugiej strony nie ma też żadnych przeciwwskazań, by funkcję tę pełnił wielokrotnie, czego minister Zbigniew Ziobro jest najlepszym przykładem. Przy tego typu regulacjach trudno mówić o gwarancjach niezależności prokuratora generalnego, zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej, ale także choćby o prowadzeniu stabilnej długofalowej polityki karnej i perspektywicznym zarządzaniu organizacją, jaką jest prokuratura, i jej kadrami niższego szczebla.

### **3.2. Ścieżka kariery prokuratorów**

Instytucje międzynarodowe kładą bardzo duży nacisk na wysokie kompetencje zawodowe prokuratorów. Jak wprost wyrażono w Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej, dążenie do bezstronności prokuratury winno być głównym założeniem w procesie rekrutacji i karierze zawodowej prokuratorów, przy czym założenie to może być zrealizowane przez przyjęcie procedury konkursowej wejścia do zawodu i poprzez tworzenie wyższych rad prokuratury, które będą oceniać kandydatów na podstawie obiektywnych kryteriów, także osoby rekrutujące winny bowiem gwarantować wysokie kompetencje w tym zakresie i wywiązywanie się z powierzonej funkcji w sposób bezstronny w oparciu o obiektywne kryteria. Już Rekomendacja 2000 zaleca, by państwo podjęło kroki mające zapewnić, że rekrutacja do zawodu prokuratora będzie się odbywać zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, bez wyróżniania interesów żadnej grupy, bez dyskryminacji, w tym także bazującej na poglądach politycznych czy wyrażanych opiniach. Powtarzając

te zasady, Karta Rzymska wymaga nadto, by procedury rekrutacji podlegały niezależnym procedurom kontrolnym. Ponadto w Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej wskazano, iż powołanie do pełnienia funkcji prokuratora i zakończenie pełnienia tej funkcji powinny być uregulowane przez akt prawny najwyższego szczebla. Z kolei Raport Komisji Weneckiej sugeruje zasadność udziału w komisjach rekrutacyjnych zewnętrznych ekspertów oraz konieczność, by powołania na stanowisko prokuratora były bezterminowe, czyli aż do emerytury (stanu spoczynku).

Akty międzynarodowe podkreślają, że prokuratorzy powinni posiadać wysoki poziom wiedzy i zawodowych umiejętności, szczególnie w sprawach związanych z zarządzaniem, relacjami medialnymi i współpracą, w tym na szczeblu międzynarodowym, a wiedza ta powinna być ugruntowywana przez szkolenia (Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej). Stąd wskazane jest, by prokuratorzy podlegali regularnej okresowej ocenie, co będzie ich motywować do stałego rozwoju zawodowego oraz pozwalać na eliminowanie ewentualnych luk kompetencyjnych. Oczywiście ocena pracy zawodowej prokuratorów powinna się opierać na transparentnych, zdefiniowanych uprzednio kryteriach obiektywnych, takich jak kompetencje i doświadczenie, a procedura oceny powinna być rzetelnie przygotowana i przewidywać możliwość zapoznania się prokuratora z oceną, odniesienia do jej treści w przypadku, gdy prokurator się z nią nie zgadza, a także odwołania się od niej.

Informacje uzyskane z oceny okresowej powinny służyć kierownictwu prokuratury w podejmowaniu prawidłowych decyzji kadrowych. Z jednej strony umożliwiają one zaplanowanie adekwatnego programu szkoleniowego, odpowiedniego do potrzeb prokuratorów, z drugiej ułatwią wybór prokuratorów do wyspecjalizowanych zespołów, mając na uwadze ich predyspozycje, umiejętności i kompetencje. Taką specjalizację prokuratorów promuje już Rekomendacja 2000, uznając ją za element zwiększający wydajność systemu w związku z rozwojem i specjalizacją przestępczości.

Przede wszystkim jednak informacje uzyskane z oceny okresowej pozwolą na podejmowanie prawidłowych decyzji awansowych, a więc na wybór na funkcje kierownicze oraz na stanowiska w prokuraturach wyższego rzędu prokuratorów najlepiej do tego przygotowanych, najbardziej kompetentnych i wykazujących największe zdolności niezbędne na danym stanowisku, także organizacyjne, zarządcze czy komunikacyjne.

Oczywiście jeśli chodzi o awanse, to instytucje międzynarodowe wymagają, by opierały się one na identycznych zasadach co rekrutacja – bazowały na przejrzystych i obiektywnych kryteriach, na podstawie bezstronnego postępowania wykluczającego wszelką dyskryminację oraz przebiegały



zgodnie z transparentnymi i jasnymi procedurami, podlegającymi niezależnej i bezstronnej kontroli. Podstawowe przesłanki zdobywania przez prokuratora kolejnych szczebli kariery powinny stanowić: wiedza, kompetencje i doświadczenie zawodowe, rzetelność oraz wyniki w pracy<sup>15</sup>. Przewodnik 2014 wprost zakazuje rozdzielania awansów przez polityków i ludzi przez nich wyznaczonych czy uzależniania ich od nacisków politycznych.

Istotnym aspektem polityki kadrowej, którym zajęły się instytucje międzynarodowe – poza awansami prokuratorów – są przeniesienia i delegacje, które zawsze są dużo łatwiejsze dla kierownictwa, a jednocześnie mogą stanowić sposób na dotkliwe ukaranie niesubordynowanych podwładnych, w szczególności w przypadku przeniesienia (czasowego albo na stałe) do jednostki niższego rzędu lub odległej od miejsca zamieszkania, co powoduje najczęściej separację z rodziną (a przynajmniej konieczność wielogodzinnego dojeżdżania do pracy). Przewodnik 2014 dostrzega wyraźnie, że wszelkie decyzje o przeniesieniu prokuratora do innej jednostki nie tylko stanowią zagrożenie dla jego niezależności, ale także mają negatywny wpływ na morale, a tym samym osłabiają efektywność funkcjonowania całej prokuratury. Z tego powodu Rekomendacja 2000 wymaga, by przesunięcia prokuratorów między jednostkami odbywały się zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, opartymi na obiektywnych kryteriach, bez wyróżniania interesów żadnej grupy, bez dyskryminacji, w tym także bazującej na poglądach politycznych czy wyrażanych opiniach. Analogicznie głosi Karta Rzymska, podkreślając, iż procedury te powinny podlegać niezależnej i bezstronnej kontroli. Z kolei zgodnie z Przewodnikiem 2014 i Notą wyjaśniającą do Karty Rzymskiej przy przesunięciach powinny być brane pod uwagę okoliczności osobiste prokuratorów, a jedyną przyczyną dokonywania takich przesunięć mogą być kwestie związane z organizacją pracy, a więc mówiąc wprost – braki kadrowe w danej jednostce.

Instytucje międzynarodowe zwracają szczególną uwagę na przesunięcia (delegacje) do innej prokuratury bez zgody przesuwanego prokuratora, wskazując wprost, że możliwości ich dokonywania niosą ze sobą ryzyko, iż będą wykorzystywane jako instrument wywierania bezprawnego nacisku na „nieposłusznych” prokuratorów<sup>16</sup>. Jeśli prawo pozwala na przeniesienie lub

---

<sup>15</sup> Zob. Zasady 1990, Standardy 1999, Rekomendacja 2000, Przewodnik 2014, Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej.

<sup>16</sup> Zob. Raport Komisji Weneckiej, Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej.

oddelegowanie prokuratora bez jego woli (przy czym chodzi także o przeniesienia wewnętrzne, w jednej prokuraturze z działu do działu), to powinny być przewidziane odpowiednie gwarancje, w tym możliwość odwołania<sup>17</sup>, mające na celu zabezpieczenie, by tego typu decyzje nie stały się ukrytą karą dyscyplinarną wymierzaną bez postępowania dyscyplinarnego. Przeniesienia i delegacje nie mogą wiązać się z obniżeniem wynagrodzenia ani stanowić przejawu degradacji zawodowej, gdyż takie działania mogą być wymierzone tylko w formie kary przez sądy dyscyplinarne. W szczególności podkreśla to Przewodnik 2014, zgodnie z którym prokuratorzy powinni być chronieni przed obniżeniem stanowiska lub wynagrodzenia bez powodu, zezwolenie bowiem na takie działania daje pole do daleko idących nadużyć i narusza niezależność wewnętrzną prokuratorów.

Jeszcze bardziej rygorystyczne zasady powinny dotyczyć odwołania prokuratora ze stanowiska. Karta Rzymska podkreśla, iż przyczyny odwołania prokuratora powinny być określone przez ustawę oraz opierać się na przejrzystych i obiektywnych kryteriach, na podstawie bezstronnego postępowania wykluczającego wszelką dyskryminację oraz podlegającego niezależnej i bezstronnej kontroli. Niedopuszczalne jest odwoływanie prokuratorów z przyczyn politycznych oraz na podstawie arbitralnych decyzji, gdyż naruszałoby to ich niezależność. Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej stanowi, iż w procedurze odwołania powinny mieć zastosowanie wszystkie zabezpieczenia procesowe, takie jak w procedurze dyscyplinarnej, gdyż faktycznie jest to forma kary, i to najsurowsza.

Institucje międzynarodowe wprowadzają również standardy dotyczące postępowania dyscyplinarnego. Rekomendacja 2000 wymaga, by postępowania dyscyplinarne prowadzone względem prokuratorów gwarantowały uczciwy i obiektywny proces, a od decyzji sądów dyscyplinarnych – by można się było odwołać do niezależnego i bezstronnego organu. Z kolei zgodnie z Kartą Rzymską postępowanie dyscyplinarne ma być określone przez ustawę i opierać się na przejrzystych i jawnych kryteriach, być prowadzone w bezstronny sposób i podlegać niezależnej i bezstronnej kontroli, tak by wykluczyć wszelkiego rodzaju dyskryminację. Raport Komisji Weneckiej uszczegóławia, że prokurator ma prawo być wysłuchany w ramach postępowania dyscyplinarnego oraz apelować do sądu od wyroku wydanego w jego ramach. W Nocie wyjaśniającej do Karty Rzymskiej wymienia się jeszcze jedno ważne zastrzeżenie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej: uniewinnienie oskarżonego nie powinno prowadzić do

---

<sup>17</sup> Zob. Raport Komisji Weneckiej, Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej.

wdrożenia postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora prowadzącego tę sprawę.

Przyczyną przymusowych przeniesień czy delegacji, a tym bardziej postępowania dyscyplinarnego, nie może być korzystanie przez prokuratora z przysługujących mu uprawnień w zakresie wolności słowa, wyznania, zrzeszania się czy zgromadzeń. Uprawnienia te przysługują bowiem prokuratorowi z mocy Konstytucji i prawa międzynarodowego w takim samym stopniu, jak innym obywatelom, co podkreślają zarówno Zasady 1990, Rekomendacja 2000, jak i Karta Rzymska. W szczególności wymienia się prawo, jeśli nie wręcz obowiązek, udziału prokuratorów w debacie publicznej na temat prawa, zarządzania wymiarem sprawiedliwości oraz promocji i ochrony praw człowieka. Oczywiście wymogami stawianymi w kontaktach z mediami jest przestrzeganie domniemania niewinności, prawa do poszanowania życia prywatnego i godności, prawa do informacji i wolności prasy, prawa do sprawiedliwego procesu, prawa do obrony, prawa do uczciwego, skutecznego i poufnego postępowania przygotowawczego, jak również zasady przejrzystości. Korzystanie z tych uprawnień, co podkreśla Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej, oczywiście nie może uwłaczać godności ich zawodu oraz powinno podtrzymywać wizerunek publiczny prokuratora jako osoby niezależnej, bezstronnej i sprawiedliwej, a tym bardziej nie naruszać reputacji zawodowej i personalnej sędziów lub wiarygodności sądu. Jeśli jednak prokuratorzy stosują się do tych zasad, nie mogą być w żadnej formie karani przez przełożonych za wypowiedzi publiczne, uczestnictwo w działaniach na rzecz praworządności i praw człowieka ani za działalność w promujących te cele organizacjach pozarządowych. Jedynymi podmiotami, w których nie wolno im działać, są partie polityczne, gdyż to naruszyłyby ich niezależność i bezstronność (Nota wyjaśniająca do Karty Rzymskiej).

Nie da się ukryć, że także – a może nawet przede wszystkim – w tym zakresie Prawo o prokuraturze nie spełnia standardów międzynarodowych. Zmiana nazewnictwa „Prokuratury Generalnej” na „Prokuraturę Krajową” oraz „prokuratur apelacyjnych” na „prokuratury regionalne” pozwoliła na dokonanie gigantycznych przesunięć kadry prokuratorskiej, także poprzez obniżenie prokuratorom stopni bez żadnego uzasadnienia, a tym bardziej bez postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie bowiem z ustawą Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze z dn. 28 stycznia 2016 r.<sup>18</sup> prokurator generalny przeniósł prokuratorów Prokuratury Generalnej (w tym prokurato-

---

<sup>18</sup> Dz.U. 2016 r., poz. 178, dalej: „Przepisy wprowadzające”.

rów Naczelnej Prokuratury Wojskowej w związku z likwidacją prokuratury wojskowej), których nie powołał do Prokuratury Krajowej, na inne stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku. Analogiczne zasady dotyczyły przeniesienia prokuratorów prokuratur apelacyjnych, którzy nie zostali powołani do prokuratur regionalnych, a także prokuratorów wojskowych z wojskowych prokuratur okręgowych, którzy nie zostali powołani do prokuratur okręgowych, gdzie utworzono wydziały właściwe w sprawach wojskowych. Prokurator generalny swoich decyzji nie miał obowiązku uzasadniać (i nie czynił tego), a jedyną przesłanką, którą powinien się być ustawowo kierować, było dotychczasowe miejsce zamieszkania lub miejsce pracy przenoszonego prokuratora (art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających). Zgodnie z tymi przepisami przeniesieni prokuratorzy zachowali tytuł prokuratora – odpowiednio – byłej Prokuratury Generalnej, byłej Naczelnej Prokuratury Wojskowej, byłej prokuratury apelacyjnej albo byłej okręgowej prokuratury wojskowej, jednakże nie wolno im się tymi tytułami posługiwać przy wykonywaniu czynności służbowych (art. 36 § 2, art. 39 § 1 zd. 2, art. 41 § 1 zd. 2 Przepisów wprowadzających).

Na podstawie powyższych przepisów dziesiątki prokuratorów z Prokuratury Generalnej i prokuratur apelacyjnych zostało przeniesionych (oczywiście bez ich zgody czy nawet pytania o stanowisko w tym przedmiocie) do jednostek niższego rzędu, w tym bardzo często do jednostek prokuratury rejonowej. W przypadku tych decyzji prokuratora generalnego nie były brane pod uwagę ani kompetencje zawodowe przenoszonych prokuratorów, ani ich doświadczenie zawodowe (bardzo często mierzone w dziesiątkach lat), ani przebieg służby (z reguły brak jakichkolwiek postępowań dyscyplinarnych czy służbowych), ani też ocena ich pracy (w tym wyniki ocen okresowych). Wszelkie decyzje w tym przedmiocie były dyskrecjonalnymi i arbitralnymi decyzjami prokuratora generalnego, wydawanymi, jak już wspomniano, bez uzasadnienia. Trudno tutaj mówić o zgodności zarządzania kadrami prokuratury z wymogami instytucji międzynarodowych, tym bardziej że od decyzji tych nie służyło przeniesionym prokuratorom odwołanie do żadnego podmiotu – ani wewnątrz prokuratury, ani do sądu. Sprzeciw od takiej decyzji mogli złożyć tylko zdegradowani do niższych jednostek prokuratorzy wojskowi Naczelnej Prokuratury Wojskowej albo okręgowych prokuratur wojskowych będący żołnierzami zawodowymi, jednakże sprzeciw ten nie był formą od-

wołania do organu drugiej instancji albo organu niezależnego, a skutkowało jedynie rezygnacją z bycia prokuratorem i oddaniem się do dyspozycji ministra obrony narodowej, który mógł takiego byłego prokuratora wysłać na każde stanowisko wojskowe do dowolnej jednostki (art. 43 § 2 Przepisów prowadzących).

Brak transparentnych kryteriów, a także brak ścieżki odwoławczej przy tych wszystkich przeniesieniach w sposób oczywisty naruszają standardy przytaczanych powyżej dokumentów międzynarodowych. Trudno nie odnieść wrażenia, że decyzje o przeniesieniach poszczególnych osób (szczególnie mając na uwadze, jakich prokuratorów one dotyczyły i jakie sprawy oni wcześniej prowadzili albo nadzorowali) do jednostek niższego rzędu (w szczególności do jednostek rejonowych) były pozadyscyplinarnym ukaraniem ich za decyzje procesowe, które podejmowali przecież w ramach swojej niezależności. Tym samym zrealizowane zostało niebezpieczeństwo, przed którym wprost przestrzegały instytucje międzynarodowe – wykorzystania przymusowego przeniesienia jako środka nacisku na „niepokornych”. Regulacja ta tym bardziej zasługuje na potępienie w świetle prawa międzynarodowego, że nie dopuszcza takich rozwiązań w drodze wyjątku, ale przyjmuje je systemowo w odniesieniu do wszystkich prokuratorów przekształconych (często sztucznie, bo jedynie poprzez zmianę nazwy) jednostek. Co prawda, mówimy tu o rozwiązaniu jednorazowym, związanym z wejściem w życie Prawa o prokuraturze, ale właśnie owa jednorazowość świadczy o jednoznacznie niedopuszczalnym według instytucji międzynarodowych upolitycznieniu decyzji kadrowych, o ich powiązaniu wprost z preferencjami politycznymi i personalnymi partii rządzącej oraz o chęci oczyszczenia wyższych jednostek prokuratury z osób, które według prokuratora generalnego nie będą realizować jego polityki karnej i nie są przez niego darzone zaufaniem, żeby nie powiedzieć – zasługują na ukaranie.

Nie ulega wątpliwości, że przeniesienia te były degradacją dla prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratur apelacyjnych. Co prawda, utrzymali oni prawo do dotychczasowego wynagrodzenia i jego waloryzacji zgodnie z zasadami jednostek tego rzędu, w której pracowali dotychczas (art. 36 § 3, art. 39 § 2 i art. 41 § 2 Przepisów wprowadzających), jednakże już sam fakt utraty przez nich tytułów, które były wyrazem ich dorobku zawodowego, i postawienie ich w konieczności zaczynania ścieżki kariery zawodowej często od zera (z poziomu prokuratury rejonowej) wyraźnie dowodzi, że zastosowano wobec nich sankcję, która powinna być wyłącznie w rękach sądu dyscyplinarnego, a nie (będącego politykiem) ministra sprawiedliwości – prokuratora generalnego. Obecne rozwiązanie ustawowe tym bardziej

świadczy o jego upolitycznieniu, że poprzednia zmiana Prokuratury Krajowej w Prokuraturę Generalną zakładała możliwość odejścia prokuratorów Prokuratury Krajowej w stan spoczynku wobec likwidacji miejsca pracy, a więc nie tylko nie było im stanowisko obniżane, ale nawet mieli wybór, czy chcą pracować na stanowisku równorzędnym pod inną nazwą jednostki, czy odejdą w stan spoczynku ze stuprocentowym wynagrodzeniem. Trudno w tym świetle nie odnieść wrażenia, że przyjęte w 2016 r. przepisy z założenia miały właśnie służyć ukaraniu prokuratorów spoza obecnego układu politycznego oraz pogrożeniu pozostałym, że niezależność prokuratora może być łatwo złamana.

Masowe usuwanie prokuratorów z Prokuratury Generalnej dotyczyło nie tylko prokuratorów mających tytuł tej jednostki, ale także prokuratorów delegowanych do tej jednostki, gdyż zgodnie z art. 48 § 2 Przepisów wprowadzających ich delegacje z mocy prawa utraciły moc w trzydzieści dni po wejściu w życie Prawa o prokuraturze. Co zaskakujące, takie rozwiązanie nie dotknęło delegatów do prokuratur apelacyjnych, których delegacje przekształciły się w delegacje do prokuratur regionalnych (art. 48 § 4 Przepisów wprowadzających), z wyjątkiem delegacji do pełnienia funkcji, gdyż te utraciły moc po upływie trzydziestu dni od wejścia w życie Prawa o prokuraturze w odniesieniu do wszystkich delegowanych prokuratorów funkcyjnych, niezależnie od tego, w prokuraturze jakiego rzędu pełnili funkcję (art. 48 § 3 Przepisów wprowadzających). Z mocy ustawy więc wszyscy delegaci do Prokuratury Generalnej zostali zdegradowani bez weryfikacji ich kompetencji, a ewentualne pozostanie w delegacji lub na stanowisku prokuratorów z tej grupy wymagało ponownego delegowania czy powołania na funkcję.

Kolejną metodą quasi-karania i naruszania niezależności wewnętrznej prokuratorów, którą umożliwiło Prawo o prokuraturze, stały się przymusowe delegacje, wykorzystywane często od wejścia w życie tej ustawy do degradacji prokuratorów prokuratur okręgowych. Prawo o prokuraturze nie zmieniło nazewnictwa prokuratur okręgowych, tak więc zasady przenoszenia do jednostek niższego rzędu, przewidziane dla Prokuratury Generalnej i prokuratur apelacyjnych, nie obejmowały prokuratorów prokuratur okręgowych (z wyjątkiem okręgowych prokuratur wojskowych). W stosunku do wielu osób z tytułem prokuratora okręgowego została więc zastosowana jako sposób quasi-ukarania przymusowa delegacja do prokuratur rejonowych, nawet poza miejscem zamieszkania (czego najbardziej spektakularnym przykładem było delegowanie byłego prokuratora okręgowego w Płocku, zamieszkują-

cego w Ciechanowie, do jednej z prokuratur rejonowych w Częstochowie). Co prawda, zgodnie z art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze delegowanie prokuratora na czas dłuższy niż sześć miesięcy w ciągu roku może nastąpić jedynie za zgodą prokuratora, jednakże w § 3 tego przepisu został ustanowiony tryb nadzwyczajny – delegowanie na okres dwunastu miesięcy w ciągu roku w uzasadnionych wypadkach, z uwagi na potrzeby kadrowe powszechnych jednostek prokuratury, pod warunkiem delegowania do jednostki znajdującej się w miejscu zamieszkania lub dotychczasowej pracy delegowanego prokuratora. Taka konstrukcja pozwala w praktyce na wieczne delegowanie prokuratora, gdyż wystarczy, żeby prokurator generalny lub krajowy (bo również ten ostatni jest uprawnionych do podjęcia takiej decyzji) co roku wydawał nową decyzję o delegowaniu danego prokuratora na kolejny okres dwunastu miesięcy w ciągu roku, jako że z definicji zawsze będzie to kolejnych 12 miesięcy w ciągu nowego roku. Taki przepis jest oczywiście sprzeczny ze standardami międzynarodowymi, tym bardziej, że nie przewiduje się żadnej drogi odwoławczej od decyzji o delegacji, która w praktyce nie wymaga żadnego uzasadnienia – delegacja na sześć miesięcy w ciągu roku w ogóle nie musi być uzasadniona, a delegację na dwanaście miesięcy w ciągu roku wystarczy uzasadnić potrzebami kadrowymi, co przy dużych brakach kadrowych w licznych prokuraturach rejonowych w Polsce da się zawsze publicznie uwiarygodnić. *Notabene* większość zdegradowanych prokuratorów prokuratur okręgowych została delegowana do prokuratur rejonowych właśnie na okres dwunastu miesięcy. Za kilka miesięcy będzie się więc można przekonać, czy moje obawy, że pod nazwą „delegacja” kryje się naprawdę przeniesienie na stałe, okażą się słuszne.

Przepisy o delegacjach przymusowych są tym bardziej niebezpieczne, że – w przeciwieństwie do przeniesienia prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych i okręgowych prokuratur wojskowych – nie są one jednorazowe, ale mogą być stosowane w każdym wypadku wobec każdego prokuratora. Prokuratorzy wszystkich szczebli dostali więc jasny sygnał, że zbyt swobodne korzystanie przez nich z niezależności w podejmowanych decyzjach może się w przyszłości skończyć delegacją do innej jednostki, w tym nawet – dając skrajny przykład możliwego stosowania tych przepisów – delegacją co roku na sześć miesięcy na drugi koniec Polski, niezależnie od sytuacji rodzinnej danego prokuratora. Taki ustawowy, choćby nawet potencjalny i abstrakcyjny, nacisk na prokuratorów jest w uznaniu instytucji międzynarodowych niedopuszczalny i już sam w sobie stanowi naruszenie ich niezależności.

W tym miejscu warto na marginesie wspomnieć o kosztach takiego zarządzania kadrami w prokuraturze. W wyniku działań podjętych po wejściu w życie Prawa o prokuraturze w prokuraturach rejonowych i okręgowych pracuje wielu prokuratorów z pensjami Prokuratury Krajowej albo regionalnej. Z kolei w tych jednostkach wykonuje obowiązki wielu prokuratorów delegowanych z jednostek niższego rzędu, którym z zasady po dość krótkim okresie przysługuje wynagrodzenie przewidziane dla prokuratora jednostki, do której zostali delegowani (art. 108 § 1–2 Prawa o prokuraturze). Ponadto delegacje poza miejsce zamieszkania, co przy delegacjach do Prokuratury Krajowej jest w większości normą, a przy prokuraturach regionalnych i okręgowych bardzo częste, generują dodatkowe koszty związane z opłacaniem prokuratorowi wydatków wynajmowania mieszkania w miejscowości, gdzie prokurator został delegowany (płatnych w formie ryczałtu), oraz kosztów dojazdu (art. 109 § 1–4 Prawa o prokuraturze). Nie da się ukryć, że już w chwili obecnej przeniesienia do jednostek niższego rzędu oraz delegacje zarówno do jednostek niższego, jak i wyższego rzędu znacznie obciążły budżet prokuratury, który będąc planowany, nie przewidywał tego rodzaju wydatków. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) w Opinii nr 7 (2012) na temat zarządzania środkami prokuratury z dn. 11 grudnia 2012 r.<sup>19</sup> jednoznacznie stwierdziła, że wydatkowanie przez prokuraturę środków budżetowych powinno się odbywać w sposób wydajny i odpowiedzialny, zgodnie z zasadami dobrego zarządzania, a prokuratorzy odpowiedzialni za wydatkowanie środków budżetowych powinni być odpowiednio w tym zakresie przeszkoleni, także w dziedzinie zarządzania. Trudno nie odnieść wrażenia, że w obecnych ruchach kadrowych element zarządzania finansami został zaniedbany, co – niestety – może mieć ujemne skutki, jeśli chodzi o pokrywanie kosztów postępowań karnych (np. biegłych).

Wracając do kwestii delegacji w prokuraturze, warto również wspomnieć o tzw. delegacjach próbnych do Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej (art. 37 § 2 Przepisów przejściowych), które nie mogą przekroczyć roku. Zastanawiająca jest w ogóle potrzeba wprowadzenia takiej delegacji próbnej. Delegacja może być bowiem odwołana w każdym momencie, i to nawet bez konkretnej przyczyny, jedynie delegacje na czas nieokreślony lub dłuższy niż rok wymagają trzymiesięcznego uprzedzenia (art. 107 § 1 Prawa o pro-

<sup>19</sup> CCPE(2012)3 Final, < [http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/CCPE\\_20121211\\_Opinion\\_7\\_en.pdf](http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/CCPE_20121211_Opinion_7_en.pdf) >.



kuraturze), co zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego nie jest tożsame z wypowiedzeniem warunków pracy<sup>20</sup>, a więc nie wymaga uzasadnienia merytorycznego. Tym samym uznać należy, że każda delegacja do jednostki wyższego rzędu jest przez cały okres swojego trwania w zasadzie okresem próbnym, bo może się zakończyć, gdy prokurator w ocenie przełożonych nie spełni stawianych mu wymogów. Oczywiście już taka konstrukcja delegacji narusza wymogi instytucji międzynarodowych, gdyż prokurator delegowany nigdy nie ma pewności kontynuacji pracy na danym stanowisku i możliwości prowadzenia spraw do końca, a więc z założenia może być na niego wywierany nacisk poprawności politycznej podejmowanych działań, pod rygorem odwołania z delegacji. Tak więc wskazanie, że z Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej najpierw przechodzi się przez delegację próbną, stanowi prawne *superfluum*, służące wyłącznie jeszcze silniejszemu podkreśleniu zasady podporządkowania prokuratora delegowanego do takiej jednostki i ukazujące oczekiwania przełożonych wobec delegata, że będzie dla nich dyspozycyjny. Oczywiście przepis ten nie musi być wykorzystywany w praktyce do odwoływania „niepokornych”, ale jedynie do weryfikacji kompetencji merytorycznych prokuratorów w jednostkach ścigających przecież najpoważniejsze przestępstwa, jednakże ryzyko jego wykorzystywania jako narzędzia nacisku jest zbyt duże, by uznać to rozwiązanie za spełniające standardy międzynarodowe poszanowania niezależności prokuratora.

Prawo o prokuraturze pozawala na odwołanie bez powodu w każdym momencie nie tylko delegatów, ale każdego prokuratora pełniącego funkcję. Uchylone bowiem zostały poprzednie rozwiązania, zgodnie z którymi kierownicy jednostek prokuratury powoływani byli na kadencję (sześćioletnią, jeśli chodzi o prokuratury apelacyjne i okręgowe, albo czteroletnią w prokuraturach rejonowych), a ich kadencje wygasły z dniem wejścia w życie Prawa o prokuraturze (art. 51 § 1 Przepisów przejściowych). Co więcej, zgodnie z art. 53 § 1 Przepisów przejściowych prokurator generalny został zobowiązany do powołania na wniosek prokuratora krajowego prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców, a także wszystkich innych prokuratorów pełniących funkcje w jednostkach organizacyj-

<sup>20</sup> Zob. M. Szeroczyńska, *Wspólnotowe wymagania ochrony pracownicy w ciąży i w okresie wczesnego macierzyństwa przed rozwiązaniem stosunku pracy oraz pogorszeniem jej sytuacji finansowej – szczególny przypadek kobiety prokuratora*, „Prokurator” 2009, z. 2, s. 74–75 i przytoczone tam orzecznictwo. Opracowanie i orzecznictwo dotyczą co prawda poprzedniego stanu prawnego, ale Prawo o prokuraturze w tym zakresie jest identyczne z poprzednią ustawą.

nych prokuratury (np. naczelników wydziałów, kierowników działów itp.), i to w ciągu sześćdziesięciu dni od wejścia w życie Prawa o prokuraturze. Tym samym z mocy ustawy nastąpiła przyspieszona weryfikacja wszystkich szefów jednostek prokuratury. Także ta zmiana kierownictwa odbyła się bez wzięcia pod uwagę doświadczenia i kompetencji poszczególnych prokuratorów. Po prostu szereg poprzednich kierowników jednostek nie został ponownie powołany przez prokuratora generalnego na zajmowane wcześniej stanowiska, bo taki wniosek nie został złożony, a przecież brak wniosku o powołanie na stanowisko żadnego uzasadnienia nie wymaga. Jedynie z doniesień prasowych można się domyślać, że przynajmniej przy niektórych decyzjach przyczyną były niepoprawne politycznie decyzje procesowe czy wystąpienia publiczne prokuratorów<sup>21</sup>.

Charakterystyczne jest, że większość nowo powołanych kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury została powołana na konkretny okres, choć ustawa takiego obowiązku nie wprowadza. Tym samym podkreślona została ich zależność od zadowolenia przełożonych: nie dość, że w każdym momencie mogą ich bez uzasadnienia odwołać, to jeszcze mogą nie wystąpić o przedłużenie okresu pełnienia przez nich funkcji. W porównaniu z poprzednią regulacją, która co prawda umożliwiała odwołanie prokuratora funkcyjnego przed końcem kadencji, jednak przewidywała specjalne gwarancje i odpowiednią procedurę mającą na celu obiektywną i pogłębioną ocenę zasadności merytorycznej takiej decyzji, z pewnością jest to osłabienie gwarancji niezależności prokuratora, gdyż obecnie szefowie jednostek – którzy odpowiadają za pracę, także merytoryczną, wszystkich podległych prokuratorów – są motywowani nie tylko do posłuszeństwa przełożonym w celu utrzymania stanowiska, ale także do wymagania takiego posłuszeństwa od swoich podwładnych. Likwidując kadencyjność sprawowania funkcji, ustawodawca zdaje się zapominać, że zadaniem przełożonego jest wymaganie od podwładnych wysokiej jakości pracy i jej terminowości, ale jednocześnie chronienie ich przed naciskami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Kadencyjność pozwalała szefom taką ochronę nad niezawisłością swoich prokuratorów roztaczać bez ryzyka utraty własnego stanowiska. Jej zniesienie, a tym bardziej wprowadzenie terminowości powołań na funkcje kierownicze, powoduje, że prezentowanie przez kierownika jednostki postawy zmierzającej do poszanowania i chronienia niezawisłości prokuratorów wymaga heroizmu

---

<sup>21</sup> Zob. R. Zieliński, *Prokurator wyrzucony z wydziału. Chciał śledztwa ws. wyroku TK*, < <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prokurator-od-sledztwa-dotyczacego-tk-wyrzucony,633699.html> >.

osobistego, który dodatkowo skazany jest na porażkę, gdyż w efekcie i tak z dużą dozą prawdopodobieństwa takie zachowanie przełożonego skończy się po prostu jego natychmiastowym odwołaniem.

Degradacja dużej części prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów apelacyjnych do jednostek niższego rzędu oraz konieczność powołania na nowo wszystkich prokuratorów funkcyjnych, i to w bardzo krótkich terminach od wejścia w życie Prawa o prokuraturze (trzydzieści albo sześćdziesiąt dni), skutkowałą licznymi szybkimi i nieoczekiwanyymi awansami – często bardzo młodych – prokuratorów z pominięciem stopniowej ścieżki kariery prokuratora i zasad konkursowych. Artykuł 35 § 1 Przepisów wprowadzających pozwolił bowiem prokuratorowi generalnemu w terminie trzydziestu dni od wejścia w życie Prawa o prokuraturze powołać prokuratorów do Prokuratury Krajowej nie tylko spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej i Naczelnej Prokuratury Wojskowej, ale także spośród prokuratorów prokuratorów apelacyjnych i okręgowych, a wojskowych również z prokuratorów garnizonowych. Podobnie do prokuratorów regionalnych – prokurator generalny mógł powołać prokuratorów zarówno z prokuratorów apelacyjnych, jak i okręgowych i miał na to sześćdziesiąt dni od wejścia w życie Prawa o prokuraturze (art. 38 § 1 Przepisów wprowadzających). Jeśli chodzi o Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Krajowej oraz o Wydziały Zamiejscowe tego Departamentu, to prokurator generalny, na wniosek prokuratora krajowego, mógł powołać do tych jednostek prokuratora z dowolnej powszechnej albo wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 37 § 1 Przepisów wprowadzających), bez względu na jego doświadczenie i staż pracy, w pełni dyskrecjonalną decyzją. Co więcej, zgodnie z art. 76 § 5 Prawa o prokuraturze prokurator generalny w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań prokuratury, może, na wniosek prokuratora krajowego, powołać prokuratora do pełnienia obowiązków w Prokuraturze Krajowej, regionalnej albo okręgowej z pominięciem ustawowych wymogów pełnienia obowiązków przez odpowiednią liczbę lat w prokuraturze niższego rzędu. Wyjątek ten dotyczy również osób powoływanych do pełnienia obowiązków prokuratora spoza prokuratury. Faktycznie oznacza to, że prokurator generalny jest władny bez szczegółowego uzasadnienia powołać na każde stanowisko prokuratora w jednostce każdego szczebla każdą osobę, byle wypełniała ona podstawowe warunki powołania na prokuratora. Trudno o bardziej oczywiste wskazanie, że zarządzanie kadrami prokuratorскими jest dyskrecjonalne i nie musi być oparte ani o staż pracy,

ani o doświadczenie, ani tym bardziej o ocenę merytoryczną pracy danego prokuratora, ale o elementy pozazawodowe. Sprzyja temu odejście od zasad konkursowych przy powoływaniu na stanowiska w prokuraturach wyższego rzędu niż prokuratura rejonowa, a także wprowadzenie wyjątkowej możliwości – w uzasadnionych wypadkach – powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie w prokuraturze rejonowej bez przeprowadzenia procedury konkursowej (art. 80 Prawa o prokuraturze).

Co prawda, odejście od procedur konkursowych, które w poprzednim okresie były długotrwałe i często miesiącami, jeśli nie latami, tamowały zatrudnianie prokuratorów w prokuraturach rejonowych (co było w szczególności dotkliwie i merytorycznie niewytłumaczalne w odniesieniu do asesorów prokuratorskich, którzy często tygodniami oczekiwali na zatrudnienie już po zakończeniu asesury), a także awanse prokuratorów do jednostek wyższego rzędu, z pewnością przyspieszy podejmowanie tego typu decyzji, a tym samym usprawni zarządzania kadrami. Jednakże traci się możliwość obiektywnej oceny kandydatów na prokuratorów w prokuraturach rejonowych, a przede wszystkim prokuratorów starających się o awans. Jest to o tyle istotne, że Prawo o prokuraturze nie przejęło z poprzedniej ustawy okresowej oceny prokuratorów, tak więc w praktyce prokurator, który raz zostanie przyjęty na to stanowisko (o ile zostanie to uczynione w drodze konkursu), nigdy więcej nie będzie już oceniany, jeśli chodzi o całokształt jego pracy, wiedzy i kompetencji. Takie rozwiązanie jest oczywiście sprzeczne ze standardami międzynarodowymi, które promują kształcenie ustawiczne prokuratorów i wymagają ich okresowej oceny jako elementu weryfikującego i promującego wysoką jakość wykonywania tego zawodu.

Odejście od procedur konkursowych ma jeszcze jedną wadę – pozbawia osoby starające się o dane stanowisko prokuratorskie możliwości odwołania w przypadku przegrania. W praktyce nie będzie bowiem żadnej konkurencji, żadnych decyzji odmownych, od których w ogóle można by się odwołać, żadnych kontrkandydatów. Nie będzie też uzasadnień, dlaczego dane stanowisko zostało powierzone tej, a nie innej osobie. Brak transparentności decyzji kadrowych, w szczególności jeśli chodzi o kryteria awansowania prokuratorów, rodzi uzasadniony niepokój, że decyzje te będą miały inne podłoże niż merytoryczne i że polityka kadrowa będzie narzędziem wywierania nacisku na poszczególnych prokuratorów, czy to w postaci sugerowania negatywnego rozpatrzenia wniosku o awans, czy też przeciwnie – obietnicy awansu albo delegacji do jednostki wyższego rzędu. Niestety, jak donosi prasa, przykłady takich działań w prokuraturze już są, i to nie tylko związanych z prowadzonymi postępowaniami czy podejmowanymi decyzjami

procesowymi, ale także choćby z wypowiedziami prasowymi prokuratorów czy deklaracją chęci udziału w niezależnych organizacjach pozarządowych<sup>22</sup>.

Jeszcze jeden element Prawa o prokuraturze nie spełnia standardów międzynarodowych. Chodzi o kwestię odwołania prokuratora. Artykuł 93 § 1 Prawa o prokuraturze stanowi, że prokurator generalny, na wniosek prokuratora krajowego, może odwołać prokuratora, jeśli ten pomimo dwukrotnego ukarania przez sąd dyscyplinarny karą dyscyplinarną inną niż upomnienie popełnił przewinienie służbowe, w tym dopuścił się oczywiście obrazy przepisów prawa lub uchybił godności urzędu prokuratora. Przed podjęciem decyzji prokurator generalny powinien – o ile to możliwe – wysłuchać wyjaśnień prokuratora oraz zasięgnąć opinii zebrania prokuratorów Prokuratury Krajowej albo właściwego zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze regionalnej, nie jest jednak tymi opiniami związany. W praktyce przepis ten daje prokuratorowi generalnemu władzę ponad sądem dyscyplinarnym, gdyż nie wymaga się, by prokurator został ukarany po raz trzeci ani nawet uznany przez sąd za winnego jakiegoś deliktu dyscyplinarnego. Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że w przepisie tym nie chodzi o odwołanie ze stanowiska, ale faktycznie o rozwiązanie stosunku pracy z prokuratorem, czyli o najsurowszą karę, która od zawsze leży wyłącznie w kompetencjach sądu dyscyplinarnego (art. 142 § 1 pkt 5 Prawa o prokuraturze). Ponadto ze sformułowania tego przepisu nie wynika, by odwołanemu prokuratorowi służyła jakakolwiek droga zaskarżenia tej decyzji prokuratora generalnego (choć można się zastanawiać nad odwołaniem do sądu pracy, stosując *per analogiam* przepisy o odwołaniu od niezasadnego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika). Charakterystyczne jest, że prokurator generalny nie musi swojej decyzji uzasadniać, brak też czytelnych kryteriów, kiedy wolno mu z tego typu władztwa skorzystać. Może to powodować obawy nierównego traktowania, gdy jedni prokuratorzy pomimo licznych przewinień dyscyplinarnych będą nadal pełnili tę funkcję, a inni po dwóch przewinieniach będą zwalniani z pracy, albo że decyzje prokuratora generalnego przy identycznych przewinieniach dwóch prokuratorów będą różne. Nieczytelne jest również, czy prokurator odwołany na podstawie tego przepisu może być kiedykolwiek przywrócony do pra-

---

<sup>22</sup> Zob. E. Ivanowa, „*Lex super omnia*”: Prokuratura pyta o listę członków nowego stowarzyszenia, < <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/951278,lex-super-omnia-prokuratura-lista-czlonkow-stowarzyszenia.html> >.

cy. Także w przypadku tej regulacji mamy wyraźne naruszenie standardów międzynarodowych – wejście władzy wykonawczej w kompetencje sądu dyscyplinarnego, brak transparentności i jasno określonej procedury odwoławczej, a także uzasadnione ryzyko stosowania tego narzędzia jako formy nacisku wobec przejawów niezależności prokuratorów, tym bardziej przecież że obecnie prokurator może być ukarany dyscyplinarnie za niewykonanie polecenia służbowego także dotyczącego czynności prawnej, nawet jeśli zażąda wyłączenia od tej czynności albo udziału w sprawie, a prokurator bezpośrednio przełożony nad wydającym polecenie żądania tego nie uwzględni.

#### 4. Zakończenie

Institucje międzynarodowe stawiają obecnie bardzo wysokie wymagania wobec urzędu prokuratorskiego. Ma on być instytucją gwarantującą poszanowanie państwa prawa, praw człowieka i praworządności. Zresztą takie zadania stawia przed polską prokuraturą również Prawo o prokuraturze (art. 2). Z tego powodu prokuratura musi być niezależna, przede wszystkim wobec polityków, których przestępstwa też musi swobodnie i obiektywnie ścigać. Prokuratorzy mają gwarantować obiektywizm i wysoki profesjonalizm, a w tym celu muszą mieć poczucie bezpieczeństwa zawodowego i ustawową, strukturalną motywację do działania zgodnego z zasadami etyki, sprawiedliwości społecznej i praworządności w świetle litery prawa dla dobra pokrzywdzonych z poszanowaniem praw oskarżonych. Jedynym organem, któremu wolno sprawować nadzór nad poprawnością postępowań prowadzonych przez prokuratorów, powinien być sąd powszechny, a jedynym organem uprawnionym do weryfikacji pozaprocesowych uchybień prokuratorskich – sąd dyscyplinarny. Systemowi nie wolno zachęcać prokuratorów, nawet nie wprost, do koniunkturalizmu ani tym bardziej dawać organom władzy wykonawczej narzędzi do swobodnego sterowania prokuraturą i prokuratorami.

Niestety, Prawo o prokuraturze takich narzędzi nie zawiera. Nie można się w tym wypadku tłumaczyć, że obecny prokurator generalny chce oczyścić kadrę prokuratorską z negatywnych zaszczości, które oczywiście – jak w każdym zawodzie – tutaj też występują, a następnie pilnować poprawności merytorycznej jej działań w imię dobra narodu. Prawo bowiem tworzone jest dla wszystkich i na lata. Powinno więc być tak skonstruowane, żeby potencjalnie najgorszemu politykowi nie pozwolić na nadużycia. Obecnie

regulacje otwierają szerokie pole do ewentualnych nadużyć i przez to niewątpliwie zostaną potępione przez Komisję Wenecką. Najsmutniejsze jest, że nową regulacją odrzuciliśmy cały dotychczasowy dorobek reformy prokuratury zgodny z wymogami międzynarodowymi – rozdział prokuratora generalnego od ministra sprawiedliwości, kadencyjność funkcji, konkursy na wszystkie stanowiska, gwarancje niezależności – zamiast wykorzystać je skuteczniej niż przez ostatnie sześć lat dla stworzenia silnej i efektywnej prokuratury.

**The international standard concerning status and organisation  
of public prosecution office and recent changes in Polish legal system**

**S u m m a r y**

The paper presents standards adopted by the UN and Council of Europe concerning the organization of public prosecution office in democratic society. The analysis focuses on two issues mentioned in international acts on prosecution: the independence of prosecution and prosecutors, that means the external and internal independence, and the rules of recruitment, career management and accountability of prosecutors. These standards are compared with the newest Polish Law on Prosecution from 2016, as well as with the human resources politics introduced by the Public Prosecutor-General after enactment of the abovementioned Law. Unfortunately, the conclusions show clearly that the new Polish regulation does not meet the international standards in many points, though they were met by the previous Law.

**Key words:** International law, independence of prosecution and prosecutors, career management of prosecutors, the Polish Law on Prosecution 2016, constitutionality of law

Małgorzata Szeroczyńska – dr, prokurator Prokuratury Rejonowej w Żyrardowie