

Dr Michał GABRIEL – WĘGŁOWSKI – prokurator Prokuratury Regionalnej w Gdańsku

Robert KMIECIAK – prokurator Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze¹

(5 maja 2020 r.)

REFLEKSJE NAD PRZYSZŁOŚCIĄ PROKURATURY

Zastanawiając się na przyszłością Prokuratury – choć w dzisiejszej nieprzewidywalnej, nie tylko w skali polskiej sytuacji, prognozowanie i czynienie założeń ociera się o futurologię – uczynić warto kilka refleksji wstępnych. Zastrzec też należy, że nie jest to gotowa, wyczerpująca recepta na reformę, ani pełne spektrum przemysłów. Zagadnień jest zbyt wiele. Poza nawiasem pozostawiamy, np. bardzo ważną kwestię kształcenia i formowania aplikantów prokuratorskich, dostępu do zawodu asystentów prokuratorskich (skądinąd wykazującego poważne wady), nowego kształtu Krajowej Rady Prokuratury, struktury Prokuratury Generalnej, czy odpowiedzialności cywilnej prokuratorów za błędy (choć i w tych kwestiach mamy określone propozycje). Pomijamy też w naszych rozważaniach realia funkcjonowania sądów, jakości kadry sędziowskiej, obciążenia pracą sędziów, które to elementy też mają pewien wpływ, czasem niesprawiedliwie, na postrzeganie pracy tak sądów, jak i Prokuratury. Warto jednak podzielić się szeregiem spostrzeżeń wypracowanych w trakcie przyjacielskich dyskusji, zwłaszcza gdy jeden z autorów pozostaje poza kręgiem członków Stowarzyszenia LEX SUPER OMNIA, choć w części spraw istnieje między nami zbieżność oceny sytuacji.

¹ **Dr Michał GABRIEL – WĘGŁOWSKI** - w latach 2003-2007 asesor i prokurator Prokuratury Rejonowej w Wejherowie; w latach 2007-2019 pełnił służbę w prokuratorskim pionie zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmu w Gdańsku. Od czerwca 2015 r. prokurator Prokuratury Apelacyjnej, a obecnie Regionalnej w Gdańsku. Sędzia Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym. Twórca i współautor ponad stu publikacji naukowych z dziedziny prawa karnego i funkcjonowania Prokuratury (książek, artykułów, glos, innych opracowań), w tym m.in. komentarzy do ustaw o działaniach antyterrorystycznych (2018) oraz o świadku koronnym (2011), do obszernej części Regulaminu Prokuratury (2009, 2013), a także monografii "Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt" (2008). Współautor projektu Regulaminu Prokuratury (Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2014). Uczestnik, panelista i prelegent szeregu konferencji naukowych i seminariów szkoleniowych. Współinicjator i współtwórca wprowadzonej w Policji i Prokuraturze metodyki zwalczania uprowadzeń dla okupu (2011-2012).

Robert KMIECIAK – w latach 1998-2010 prokurator Prokuratury Rejonowej Świebodzinie, gdzie pełnił funkcje kierownika działu śledczego oraz zastępcy Prokuratora Rejonowego; następnie do chwili obecnej prokurator Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze, w latach 2010-2016 Prokurator Rejonowy w Zielonej Górze. Współautor z dr. Alfredem Staszakiem książki „Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny” (Warszawa 2020). Członek Stowarzyszenia LEX SUPER OMNIA.

Po pierwsze, Prokuratura po 1989 r. została skonstruowana źle, czego podstawowym, choć nie jedynym wyznacznikiem, było połączenie funkcji Prokuratora Generalnego (PG) i Ministra Sprawiedliwości (MS). Co prawda, był to przynajmniej w jakimś stopniu efekt odmiennego rozwiązania obowiązującego w PRL, ale zdawać się może, że nie wzięto pod uwagę zmiany realiów, a lekarstwo z pewnością nie okazało się lepsze od choroby. Znamienne było, nawet jeśli bardziej symboliczne niż przekładające się na rozwiązania prawne, miast stworzenia nowej ustawy, pozostawienie aż do 2016 r. ustawy *o prokuraturze* uchwalonej przecież w środzku schyłkowego PRL, w czerwcu 1985 r. Przypomnijmy, że gdy ten akt prawny został przyjęty przez ówczesny reżim, Michaił Gorbaczow ledwie od 3 miesięcy przewodził ZSRR. Trudno więc rzec, że nowsze prawodawstwo reagowało już na dopiero co rodzącą się systemową odwilż w całym obozie socjalistycznym. Dzieła dopełnił brak umieszczenia fundamentów – racjonalnie ukształtowanych - Prokuratury w Konstytucji z 1997 r., co do dziś odbija się ogromną „czkawką”. Skutkiem tego, z jednej strony był niemal stały realny wpływ polityków, zwłaszcza bieżącego aparatu władzy, na działanie Prokuratury, a z drugiej jej niebywała słabość instytucjonalna wynikająca z braku stabilności, gdyż tę „gwarantowały” łatwo modyfikowalne ustawy i ciągle przetasowania na szczytach polityki.

Nie udała się również kadencja niezależnego Prokuratora Generalnego, Andrzeja Seremeta. Na pewno w jakiejś części wpłynęły na to jego cechy osobowości (na innej płaszczyźnie mogące być wszak oceniane pozytywnie) i brak jednak pewnej wiedzy o meandrach funkcjonowania Prokuratury, pozwalającej ominąć niektóre przynajmniej rafa. Co najmniej jednak takie samo negatywne znaczenie miała słabość konstrukcji ustawowej, którą rozdzielono funkcje PG i MS (brak własnego budżetu, brak jakiegokolwiek inicjatywy ustawodawczej, przedłużające się w nieskończoność nieprzyjmowanie sprawozdań PG z przyczyn politycznych, a nie merytorycznych).

Po trzecie, praca Prokuratury jest silnie uzależniona od współpracy z Policją i pozostałymi służbami. Szczególnie bez drastycznej reformy tej pierwszej (być może nawet celowe jest całkowite wyodrębnienie policji dochodzeniowo – śledczej od pozostałej jej części, co najwyżej z pozostawieniem wspólnego Komendanta Głównego), bez zmian w jej szkolnictwie, realna poprawa jakości pracy nie tylko Prokuratury, ale funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości w wymiarze karnym jest w zasadzie nie do osiągnięcia. I to powinien być jeden z podstawowych kierunków oddziaływania przyszłego Prokuratora Generalnego i środowisk prokuratorskich w najbliższych latach.

Po czwarte, przez swoje wady instytucjonalne, prokuratorską niepewność dnia i godziny co do stanowiska, a i czasem swoich decyzji (wymuszanych lub zmienianych mocą

także nieformalnych nacisków przełożonych), fatalną politykę medialną przez całe dekady, Prokuratura nie wypracowała wystarczająco silnego etosu zawodowego. Kulał dobór kadr do zawodu, z różnych przyczyn. A jeszcze może bardziej zaniemógł dobór na stanowiska kierownicze, osób często pozbawionych albo kompetencji fachowych, albo co gorsza zarządczych. Nie istnieje niestety to, co pięknie przedstawił były prokurator i były szef FBI, James Comey – zwolniony przez prezydenta Donalda Trumpa - w swojej książce „*Wyższa lojalność. Prawda, kłamstwa i przywództwo*” (Kraków 2019), a mianowicie słowa, które skierował do podległych mu prokuratorów, obejmując jesienią 2001 r. stanowisko federalnego prokuratora okręgowego w Nowym Jorku: „*Mówiłem im, że kiedy wstaną i powiedzą, że reprezentują Stany Zjednoczone, wydarzy się coś niezwykłego: zupełnie obcy ludzie uwierzą we wszystkie ich późniejsze słowa. Wyjaśniałem im, że – choć nie chcę ich pozbawiać złudzeń – muszą wiedzieć, iż nie stanie się tak ze względu na ich osobiste zasługi, lecz za sprawą tych wszystkich, którzy piastowali ten urząd przed nimi. To oni, ich poprzednicy – dzięki setkom składanych i dotrzymywanych obietnic, dzięki setkom wypowiedzianych prawd i natychmiast naprawianych błędów – zbudowali dla nich coś, co nazwałem rezerwuarem zasobów. Tworzyli go i wypełniali zaufaniem i wiarygodnością ludzi, których oni sami nigdy nie poznają, a to dlatego, że od dawna nie ma ich już wśród żywych. To właśnie ten rezerwuar umożliwia całe dobro, jakie czyni instytucja, w której służą. Jest to niezwykły dar. Wyjaśniałem tym bystrym młodym prawnikom, że darem tym – tak jak ze wszystkimi wielkimi darami - wiąże się odpowiedzialność: poważny obowiązek jego strzeżenia i ochrony oraz przekazania go w całości (a może nawet wzbogaconego) swoim następcom. Problem z rezerwuarem [...] polega na tym, że napełnienie go zajmuje bardzo dużo czasu, natomiast nawet jedna nieduża dziura może doprowadzić do jego opróżnienia. Działania pojedynczego człowieka są w stanie zniweczyć dzieło, którego odbudowanie może zająć wiele lat setkom ludzi.*”.

W dalszej kolejności przejdziemy do krótkiego omówienia głównych tez odnoszących się do przyszłego kształtu Prokuratury,

1. *Konstytucjonalizacja Prokuratury.*

Wydaje się, że w aktualnej sytuacji głębokiego sporu politycznego i względnej równowagi przeciwnych sił, nie ma szans na uzyskanie większości konstytucyjnej w Sejmie i Senacie RP, która zdolna byłaby do stworzenia nowej Konstytucji, lub choćby tylko jej zmiany, w tym między innymi wprowadzenia zapisów dotyczących Prokuratury. Z pewnością jednak stosowne propozycje, obejmujące takie kwestie, jak niezależność Prokuratora Generalnego, czy niezależność prokuratorska, być może także pewne powiązanie, np. funkcjonalne z sądem, winny zostać tam ujęte.

2. Redefinicja roli śledczej Prokuratury - całkowite zniesienie nadzoru nad dochodzeniem i ograniczenie się w tym zakresie tylko do roli oskarżycielskiej, jeżeli sprawa spełnia warunki do skierowania stosownej skargi do sądu.

Prokuratura od lat jest, ujmując rzecz wprost, przygnieciona koniecznością sprawowania mało produktywnego, za to niezwykle absorbującego nadzoru nad prowadzonymi przez Policję i inne uprawnione organy dochodzeniami, które z natury rzeczy dotyczą w blisko stu procentach spraw drobnych. W praktyce co gorsza, poprzez szczupłość i słabość merytoryczną kadr tych służb, powstaje sytuacja „prowadzenia za rękę” (szczegółowe wytyczne, poprawianie źle wykonanych czynności itp.) lub wręcz samodzielnego prowadzenia dochodzeń przez prokuratorów, co prowadzi do faktycznego paraliżu sprawności pracy prokuratorskiej. Całkowitą odpowiedzialność za przebieg i skutki dochodzenia winna ponosić Policja lub inny organ, zaś prokurator winien jedynie podejmować decyzję, czy przedłożone materiały dochodzenia uzasadniają skierowanie sprawy ze skargą oskarżycielską do sądu. Należy odejść od modelu wytycznych, przedłużeń dochodzeń itd. (oczywiście proces ten można rozłożyć na 3-4 lata). Tylko takie rozwiązanie z jednej strony pozwoli skoncentrować siły prokuratorskie na pełnieniu zadań oskarżycielskich przed sądami, z oczywistym pożytkiem dla orzecznictwa oraz na prawidłowym nadzorowaniu lub prowadzeniu śledztw, czyli spraw poważniejszych. Z drugiej strony, nie ma innej drogi wymuszenia, zwłaszcza na Policji, podniesienia poziomu zawodowego kadr dochodzeniowo – śledczych, gdyż obserwacja wieloletniej praktyki świadczy o niedocenianiu tej sfery policyjnej i stałym obniżaniu jakości edukacji policyjnej w tym obszarze.

Obecne obciążenie prokuratorów – mających w prowadzeniu i w nadzorze ogromne ilości postępowań przygotowawczych, a przy tym wykonujących funkcje oskarżycielskie, dyżury zdarzeniowe i liczne inne obowiązki – zadaniami służbowymi jest ogromne (być może absolutnie wyjątkowe przynajmniej w skali państw UE) i często wykracza poza psychofizyczne możliwości jednostki. Wpływa to niezwykle destrukcyjnie na pracę prokuratorów (podobny problem dotyka zresztą przynajmniej części sędziów). Niezależnie od naturalnego zróżnicowania zdolności, pracowitości i rzetelności ludzkiej trudne, a czasem niemożliwe jest znalezienie czasu na prawidłowe wykonanie tych obowiązków, nie wspominając o realnym podnoszeniu swoich kwalifikacji. Z drugiej strony, w warunkach tak poważnych przeszkód obiektywnych, dużo trudniej jest egzekwować odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną za realne,

zawinione zaniedbania, nie wspominając już o skutkach odbioru społecznego rzeczywistych błędów prokuratorskich.

3. Sześćoletnia kadencja, niezależnego, samodzielnego PG; bez możliwości powtórzenia; z gwarancją stanu spoczynku lub przejścia do orzekania w Sądzie Najwyższym, jeżeli spełnia kryteria.

Wydaje się, że ta propozycja nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż potrzeba rozdziału funkcji PG i Ministra Sprawiedliwości jest więcej niż oczywista. Sześćoletni okres sprawowania funkcji jest uzasadniony oderwaniem przynajmniej częściowym od czasu trwania kadencji parlamentu i Prezydenta, a z drugiej strony jest on wystarczający, by Prokurator Generalny odcisnął swoje piętno na pracy instytucji. Jeżeli piętno to będzie oceniane negatywnie, brak powtarzalności kadencji pozwoli na zmianę paradygmatu. Jeżeli ocena będzie pozytywna, kolejny kandydat na PG może zadeklarować kontynuację w mniejszym lub większym stopniu dotychczasowego modelu działania. Gwarancja odejścia w stan spoczynku, niezależnie od wieku, lub przejścia do Izby Karnej Sądu Najwyższego pozostawia Prokuratorowi Generalnemu, swobodę na podejmowanie odważnych decyzji w trakcie swojej kadencji i zapewnia mu możliwość kontynuowania kariery zawodowej jako prawnika, jeżeli będzie taka jego wola po upływie czasu pełnienia tej funkcji.

4. PG powoływany w wyborach powszechnych. Spośród czterech kandydatów wskazanych przez Sejm, Senat, KRS i KRP.

Powoływanie Prokuratora Generalnego w wyborach powszechnych jest jedną z szeregu różnych opcji tego mechanizmu. Chodzi w nim nie tyle o odpolitycznienie takiej decyzji – czego trudno uniknąć – ile o jej odpartyjnienie, które wręcz narzuca się, gdy wybór przeprowadzany jest przez parlament lub, choć teoretycznie w mniejszym stopniu, przez Prezydenta RP. Racjonalną alternatywą jest wybór przez prokuratorów z podobnie proponowanych kandydatów. Prokuratorem Generalnym powinien być wyłącznie mianowany prokurator lub sędzia sądu powszechnego albo Sądu Najwyższego. Odwołanie z funkcji powinno być obwarowane obiektywnie weryfikowalnymi okolicznościami, a uzależnione ostatecznie od decyzji całego parlamentu (Sejmu oraz Senatu).

5. Prawo PG do inicjatywy ustawodawczej w sferze prawa karnego.

Inicjatywa w tej mierze, zwłaszcza po doświadczeniach kadencji niezależnego PG w latach 2010-2016 wydaje się być bardzo uzasadniona. Nadto, nie stanowi ona ingerencji w kompetencje władzy ustawodawczej, do której należeć będzie jej przyjęcie, zmodyfikowanie lub odrzucenie. Złożenie projektu ustawy bądź zmian do ustaw może być bardzo pozytywnym przejawem aktywności i troski Prokuratury o tworzenie dobrego, racjonalnego prawa, umożliwiając przy tym przedstawicielom Prokuratora Generalnego i jemu samemu niekwestionowane uczestnictwo w niezbędnym zakresie w pracach legislacyjnych w Sejmie i Senacie.

6. Prokuratura wyodrębniona budżetowo.

Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości musi wiązać się z całkowitym rozdzieleniem budżetów obu urzędów. Niezależny PG nie może funkcjonować na finansowym „garnuszku” Ministra Sprawiedliwości.

7. Kadencyjność stanowisk kierowniczych szefów i zastępców szefów jednostek organizacyjnych Prokuratury (kadencje równe kadencji PG).

Idea kadencyjności szefów – z pewnymi ustawowymi, ale ograniczonymi możliwościami ich odwołania z funkcji – zasługuje na pełne uznanie, gdyż tylko kierownik jednostki organizacyjnej Prokuratury z taką gwarancją stanowi silny punkt całej struktury i realne wsparcie dla swoich podwładnych. Pozytywy tego rozwiązania, przy właściwie skonstruowanym mechanizmie doboru osób na stanowiska kierownicze, zdecydowanie przeważają nad systemem powoływania i odwoływania kierownictwa w dowolnym momencie. Natomiast kadencje te z pewnością winny kończyć się wraz z kadencją Prokuratora Generalnego, albowiem nowa osoba na tym stanowisku powinna mieć istotny wpływ na kształtowanie polityki kadrowej, opierającej się w modelu pożądanym nie tylko na zasadzie kompetencji, ale także zaufania. Należy także rozważyć umożliwienie prokuratorom danej jednostki organizacyjnej przedstawienie na zgromadzeniu samorządu prokuratorskiego własnego kandydata na stanowisko szefa jednostki w toku procedury opiniowania kandydata przedstawionego przez Prokuratora Generalnego.

8. *Krajowa Rada Prokuratury z udziałem sędziów sądów powszechnych i sędziów Izby Karnej SN.*

Silniejsze związanie Prokuratury z niezawisłymi sądami, na różnych płaszczyznach, także poprzez wzmocnienie roli oskarżycielskiej i zmniejszenie roli śledczej (poprzez ww. odejście od nadzoru nad dochodzeniami) winno prowadzić do uczestnictwa czynnika sędziowskiego w samorządzie prokuratorskim na jego najwyższym szczeblu, jakim powinna być Krajowa Rada Prokuratury w nowym kształcie.

9. *Regulamin Prokuratury ustalany rozporządzeniem Rady Ministrów, a nie Ministra Sprawiedliwości.*

Propozycja ta jest kolejnym, logicznym elementem całkowitego rozdzielenie stanowisk PG i MS. Zauważyć przy tym należy, że wszystkie dotychczasowe Regulaminy Prokuratury w niejednym miejscu wykraczały poza delegację ustawową.

10. *Instytucja samodzielnego prokuratora śledczego.*

Instytucja ta jest reakcją na potrzebę sporadycznego powołania nadzwyczajnego prokuratora, o dodatkowo wzmocnionych gwarancjach niezależności, do poprowadzenie śledztwa w sprawach najwyższej wagi. Przykłady praktyczne takich spraw z historii ostatnich dekad to pomówienie Prezesa Rady Ministrów o szpiegostwo, czy katastrofa samolotu z Prezydentem RP na pokładzie. Szczegółowa koncepcja instytucji takiego prokuratora została omówiona w artykule „*Samodzielny prokurator śledczy jako element reformy Prokuratury – próba konstrukcji*” autorstwa dr. Michała Gabriela – Węglowskiego w wydanej ostatnio książce pod redakcją naukową prokuratora dr. Michała Mistygacza „*Konieczne i pożądane zmiany ustroju Prokuratury w Polsce*”.

11. *Cztery lub trzy szczeble Prokuratury.*

Ograniczenie zadań śledczych Prokuratury może uzasadniać ograniczenie ilości jej szczebli. Kwestia ta jest bardziej złożona i uzależniona od zdefiniowania różnych czynników, takich jak rola (funkcje) poszczególnych szczebli, umiejscowienie pionu PZ itd. Cztery warianty, które należy wziąć pod uwagę, to:

- pozostawienie aktualnej czteropoziomowej struktury (Prokuratury: Generalna lub Krajowa, regionalne, okręgowe, rejonowe),
- włączenie prokuratur rejonowych w strukturę prokuratur okręgowych, jako ich wydziałów zamiejscowych (trzy szczeble),
- likwidacja prokuratur regionalnych, z pozostawieniem prokuratur okręgowych i rejonowych (trzy szczeble),
- likwidacja prokuratur regionalnych z włączeniem prokuratur rejonowych do okręgowych (dwa szczeble).

Zmianom tym, być może, towarzyszyłby zmiany właściwości terytorialnej, a także liczebności jednostek poszczególnych stopni, w tym zastąpienie prokuratur okręgowych, prokuraturami wojewódzkimi.

12. Pozostawienie wyodrębnionego pionu PZ lub w ostateczności przeniesienie wydziałów do prokuratur regionalnych (lub okręgowych, przy likwidacji prokuratur regionalnych) z ograniczeniem wówczas departamentu PZ w Prokuraturze Generalnej (konieczność zachowania jednolitego kierownictwa - albo Departament, albo prokurator regionalny). Duże ograniczenie kadrowe pionu i zakresu spraw (nie więcej niż około 5 prokuratorów w wydziale, prowadzących max 2-3 śledztwa).

Nie ma na pewno żadnych powodów do likwidacji pionu zwalczania przestępczości zorganizowanej. Stan przestępczości wymaga istnienia wyspecjalizowanego zespołu prokuratorów, ukierunkowanego na zwalczanie przestępczości terrorystycznej oraz rozbudowanych grup przestępczych, czy wręcz mafijnych, zwłaszcza międzynarodowych.

Należy jednak dążyć do ograniczenia kadrowego pionu, a tym samym do jego rzeczywistej pozytywnie rozumianej elitarności i urealnienia skuteczności pracy poprzez ograniczenie ilości spraw przydzielanych prokuratorom. Kwestia wyższego uposażenia prokuratorów w tym pionie jest dyskusyjna i w zasadzie należy od tego paradygmatu odejść lub wprowadzić jedynie niezbyt wysokie dodatki, jako kolejny bodziec dla najlepszych kandydatów do aspirowania do pracy w tych komórkach.

Należy natomiast zdecydować się na jeden model zarządzania, to jest albo obecny, z pionem wyodrębnionym – ale na innych niż obecnie zasadach - kierowanym bezpośrednio przez dyrektora w randze Zastępcy Prokuratora Generalnego. Albo na powrót do wydziałów w strukturze prokuratur regionalnych lub okręgowych, z bardzo czytelnym rozdzieleniem kompetencji między Departamentem PZ w Prokuraturze

Generalnej a szefem prokuratury regionalnej, tak aby uniknąć destrukcyjnego efektu dwuwładzy i chaosu decyzyjnego. W przypadku zachowania obecnego modelu wyodrębnienia pionu, podstawą do dalszej dyskusji lub nawet przyjęcia konkretnych rozwiązań może być , na przykład propozycja – sformułowana jako projekt ustawy o Biurze Prokuratury do Spraw Przeszpczości Zorganizowanej – autorstwa dr. Michała Gabriela – Węglowskiego, zawarta w pozycji pod red. W. Jasińskiego, W. Mądrzejowskiego i K. Wiciaka „Przeszpczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczenie. Ujęcie praktyczne” (Szczytno 2013).

Jednocześnie nie należy krytykować utworzenia w aktualnej strukturze Prokuratury pionu zwalczania przeszpczości gospodarczej (w tym przeszpczości finansowo – skarbowej), która w dużej mierze także stanowi obszar działań przeszpczości zorganizowanej. Jest tu potrzebna specjalizacja i tak ukierunkowane doświadczenie prokuratorów.

13. Ograniczenie biernego prawa wyborczego dla prokuratorów w stanie spoczynku i zakaz kandydowania w służbie czynnej.

Zasada formalnej apolityczności prokuratorów wymaga zakazu angażowania się w bieżącą politykę, nawet w formie bezpłatnego urlopu przeznaczonego na pełnienie roli parlamentarzysty (w razie kandydowania i wyboru). Ograniczenie w stanie spoczynku powinno polegać na konieczności zawieszenia prawa do uposażenia prokuratorowskiego w razie uzyskania świadczeń jako parlamentarzysty. W przypadku pełnienia funkcji posła lub senatora należy rozważyć zakaz powrotu do czynnej służby prokuratorowskiej.

14. Możliwość delegowania prokuratora do innej jednostki tylko za jego zgodą.

Doświadczenia delegowania prokuratorów daleko poza miejsce zamieszkania bez ich zgody, pozostawiają tę kwestię poza wszelką dyskusją. Dodatkowo, delegowanie do wykonywania zadań do jednostki wyższego stopnia winno być określone czasowo (np. łącznie nie może przekroczyć 1 roku), a po upływie tego czasu następowałby powrót do macierzystej jednostki albo wzięcie udziału w konkursie awansowym, co delegację automatycznie przedłużałoby na czas do prawomocnego zakończenia procedury konkursowej.

15. *Zakaz odbierania spraw prokuratorowi, z ustawowo zastrzeżonymi wyjątkami.*

Odbieranie spraw prokuratorom, z jednej strony stanowi patologię, służąc często – zwłaszcza pod politycznym kierownictwem Prokuratury – przeniesieniu „niewygodnych” śledztw pod nadzór i prowadzenie przez prokuratora bardziej podatnego na wpływy kierownictwa lub wprost nie przywiązującego wagi do pojęcia niezależności i samodzielności. Z drugiej jednak strony, mogą powstać różne przyczyny obiektywne (np. długotrwała choroba) wymagające zmiany prokuratora – referenta. Problem leży zatem nie w samej zmianie, lecz w bardzo czytelnym skonfigurowaniu kryteriów ustawowych takowej decyzji oraz podmiotów doń uprawnionych.

16. *Całkowite przebudowanie sądownictwa dyscyplinarnego, w tym włączenie go do sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych (składy mieszane - dwóch prokuratorów plus sędzia).*

Do prokuratorskiego sądownictwa dyscyplinarnego należy zgłosić bardzo wiele krytycznych uwag i to datujących się od bardzo dawna. Chaotycznym, niejasnym przepisom towarzyszy duża nieprzejrzystość samego funkcjonowania sądów dyscyplinarnych. Do dzisiaj nikt z osób pełniących funkcję Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego nie doprowadził do stworzenia bazy orzecznictwa dyscyplinarnego, celem jego ujednoczenia. Wybór prokuratorów – sędziów dyscyplinarnych nie jest oparty na żadnych przesłankach merytorycznych posiadania kwalifikacji ku temu.

Sądownictwo dyscyplinarne, z uwagi na duży obszar wspólny statusu zawodowego i zadań służbowych prokuratorów i sędziów - karnistów winno być połączone, z tym zastrzeżeniem, że w składach dotyczących osądzenia prokuratorów przewagę ilościową powinien mieć czynnik prokuratorski.

17. *Likwidacja zwierzchniego nadzoru służbowego na rzecz punktowej inspekcji w wypadkach przewidzianych ustawą.*

System zwierzchniego nadzoru służbowego winien zostać całkowicie zlikwidowany, gdyż ani w realiach poprzedniej ustawy, ani obecnej nie spełnia on swojej funkcji z wielu przyczyn. Gros odpowiedzialności za jakość śledztwa winien ponosić prokurator je prowadzący lub nadzorujący – mając przy tym dużą realną dozę niezależności – będąc jedynie w pewnym stopniu kontrolowany przez bezpośredniego zwierzchnika.

Zewnętrzna kontrola prokuratora nadrzędnego (wyższego stopnia) w konkretnym postępowaniu przygotowawczym (śledztwie) winna wkraczać tylko w reakcji na konkretne zgłoszone zarzuty, pod kątem ich zweryfikowania. Jednym z wariantów takiej kontroli może być stworzenie – proponowane już w piśmiennictwie – inspektoratu Prokuratora Generalnego. Oczywiście, zasadnym jest utrzymanie kontroli pracy jednostek Prokuratury w formie wizytacji i lustracji.

18. *Przywrócenie awansu poziomego. Rozszerzenie instrumentów pozytywnej motywacji prokuratorów (w tym utrzymanie nagród finansowych z wprowadzeniem komisyjnych zasad ich przyznawania).*

Jedną z największych bolączek zarządzania Prokuraturą jest brak zewnętrznej (czyli poza osobowością i charakterem prokuratora) pozytywnej motywacji do pracy, jednego z ważnych elementów profesjonalnie prowadzonego zarządzania każdą organizacją i jej kadrami (czyli tzw. HR – human resources). Poza dość mglistą i z reguły odległą perspektywą awansu zawodowego, kierownicy jednostek organizacyjnych Prokuratury, a już w szczególności na poziomie rejonowym, nie posiadają żadnych (poza zupełnie nieformalnymi) narzędzi wyróżnienia prokuratorów, których praca stoi na wyższym poziomie od pozostałych koleżanek i kolegów. Stąd, po pierwsze, utrzymać należy instytucję nagród finansowych (lub wprowadzenie systemu premii), ale ze zreformowanym mechanizmem ich przyznawania (prawdopodobnie optymalne byłoby wprowadzenie komisji do spraw nagród na poziomie prokuratury regionalnej lub okręgowej, które działałyby na wniosek kierowników jednostek).

Po drugie, absolutnie konieczne jest przywrócenie awansu poziomego w prokuraturach niższego stopnia, tj. rejonowych i okręgowych (dyskusyjnym jest, czy także w regionalnych, w razie ich utrzymania), jako elementu docenienia dłuższej, dobrej pracy prokuratora, który z przyczyn życiowych nie może przenieść miejsca swego zatrudnienia poprzez awans pionowy do prokuratury wyższego stopnia (często bardzo odległej od miejsca zamieszkania) .

Szczególnie podkreślić należy konieczność stworzenia realnego samorządu prokuratorskiego. Poza wymienioną wyżej Krajową Radą Prokuratorów (Prokuratury), nieodzownym będzie nadanie właściwego znaczenia i roli zgromadzeń prokuratorów danej jednostki organizacyjnej, np. w zakresie opiniowania kandydatury na stanowiska prokuratorskie, jak i na stanowiska kadencyjnych szefów jednostek, czy też wystąpienia przesłanek do delegowania danego prokuratora do innej jednostki organizacyjnej.

Na zakończenie warto wskazać na całkowitą fałszywość często forsowanej przez polityków różnych opcji tezy, uzasadniającej kontrolę rządu i większości parlamentarnej nad Prokuraturą, jakoby była ona ważnym narzędziem polityki karnej. Nic bardziej błędnego – rolą Prokuratury, zresztą zapisaną w obu ustawach, z 1985 r. i z 2016 r., jest strzeżenie (straż) praworządności, czyli przestrzegania obowiązującego prawa przez wszystkich obywateli i inne osoby. Politykę karną kształtuje zaś parlament, uchwalając takie lub inne przepisy. Natomiast pod „polityką karną” rządzący z reguły rozumieją możliwość ręcznego sterowania wybranymi śledztwami. Rolą Prokuratora Generalnego, poza administrowaniem i nadzorem nad jakością pracy Prokuratury, winno być jedynie skuteczne reagowanie na zaostrzające się patologie życia społecznego, nadmiernej przestępczości lub przestępczości ignorowanej, gdy zachodzi taka potrzeba, w granicach jednak obowiązującego prawa, bądź poprzez możliwość kierowanie inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie prawa karnego.