

W przestrzeni publicznej trwa dyskusja na temat modelu przyszłej prokuratury, prowadzona często przez **osoby, które w czasie tzw. „dobrej zmiany” wiodły spokojny, niczym niezakłócony tryb pracy prokuratora, pozostając w bliskich relacjach z prokuratorami funkcyjnymi, nie angażując się w obronę niezależności prokuratorów ani nie przeciwstawiając się łamaniu praworządności w Polsce, a niejednokrotnie korzystając z benefitów oferowanych przez prokuraturę Zbigniewa Ziobry.**

Być może dlatego próby wykreowania pożądanego przez nich modelu prokuratury nie zostały poprzedzone diagnozą opartą na empirycznych badaniach sytuacji polskiego urzędu oskarżyciela publicznego i patologii funkcjonujących w tej instytucji. Na pewno zabrakło rozmów z obywatelami na temat ich prześladowania, czy z prokuratorami, wobec których stosowano różnego rodzaju represje, czy też z tymi rzetelnie wykonującymi obowiązki służbowe w prokuraturze, którzy nie chcąc łamać rot prokuratorskiej, odmówili przynależności do układów towarzysko - koleżeńskich, które w zamian za lojalność i podporządkowanie, zapewniłyby im sowite benefity.

Dyskutując na temat modelu przyszłej prokuratury zapomnieli, że Polska nie jest „samotnym żaglem” na wzburzonych wodach oceanu, lecz z własnej woli jest uczestnikiem życia międzynarodowego, które to uczestnictwo wiąże Nas różnymi normami prawa międzynarodowego, a więc różnymi rezolucjami, zaleceniami i dyrektywami odpowiednich organizacji międzynarodowych. Zastanawiając się nad właściwym ustrojem prokuratury, zarówno ustawodawca konstytucyjny, jak też zwykły, winien mieć świadomość tej sytuacji, a zatem uwzględniając własne dziedzictwo i doświadczenia, musi się poruszać w określonych, prawnych granicach.

Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia zanim przystąpiło do opracowania swojego projektu **przez okres prawie 7 lat zbierało dane, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o sytuacji w polskiej prokuraturze, o patologiach w niej funkcjonujących, które prezentowało w raportach, publikowanych w latach 2016 - 2023r.** Rozmawiało z obywatelami podczas różnych spotkań edukacyjnych, czy rozmów przed sądami, występując z nimi wspólnie w obronie praworządności.

Nasze empiryczne ustalenia pokazały, jak istotnym organem w strukturze państwa jest prokuratura, a przede wszystkim w jaki sposób może być

wykorzystywana dla załatwiania partykularnych interesów przez rządzących, jak istotna jest niezależność prokuratorów rozumiana nie jako uprawnienie, czy przywilej dla nas samych, lecz jako gwarancja rozpoznania każdej sprawy w sposób obiektywny i bezstronny. Każdy obywatel ma bowiem prawo do takiego właśnie rozpoznania swojej sprawy, także przez prokuratora. Stanowi o tym teza 35 Karty Rzymskiej, w której podkreślono, że: „niezależność (prokuratora) stanowi gwarancję sprawiedliwego, bezstronnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości oraz chroni publiczny interes i prywatne interesy zaangażowanych osób”. W kontekście powyższego nie jest wzorem prokurator, który każdorazowo będzie spoglądał na swojego przełożonego i u niego poszukiwał mniej lub bardziej formalnej akceptacji dla podejmowanych czynności przede wszystkim w tych przypadkach, które dotyczą sporów z władzą lub stanowią przedmiot jej zainteresowania. Niezależność i nieuleganie określonym wpływom jawi się w tych sytuacjach jako rzecz zasadnicza, albowiem gwarantuje obywatelom obiektywizm i merytoryczne rozpoznanie ich sprawy. **Należy bowiem podkreślić, iż nie tylko sąd, ale także prokurator jest gwarantem prawidłowo funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości.** Z tego też powodu nie może być osobą ubezwłasnowolnioną, podejmującą działania zgodnie z oczekiwaniami czynnika politycznego.

Mamy świadomość ogromu pracy, która jest przed nami i to zarówno w aspekcie prawnym jak i mentalnym. **Ważnym jest profesjonalizm, odpowiedzialność, a także zrozumienie swojego powołania przez prokuratorów, którzy zajmują się rozstrzyganiem spraw obywateli.** Prokurator, działający w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym powinien z roztropnością i wrażliwością wdrażać reakcję karną. Musimy pamiętać, że prokuraturę tworzą ludzie i to od ich charakteru, odwagi, determinacji i zasad etycznych zależeć będzie nasz wizerunek i prestiż w społeczeństwie.

Nasze konkluzje, wynikające z prowadzonych analiz, potwierdzili obywatele w badaniu opinii społecznej na temat „Ocena działalności prokuratorów w Polsce”.<sup>1</sup> Aktualną ocenę polskiej prokuratury trudno uznać za zadowalającą. „Zdecydowanie pozytywnie” lub „raczej pozytywnie” ocenia ją jedynie 18% badanych. Przeciwnego zdania - (odpowiedzi: „zdecydowanie negatywnie i raczej negatywnie”) jest aż **56% ankietowanych. Aż 58 % badanych dostrzegło zagrożenia dla niezależności**

---

<sup>1</sup> Badanie przeprowadzono na Ogólnopolskim Panelu Badawczym Ariadna na ogólnopolskiej próbie liczącej N=1079 osób, Metoda CAWI

**Prokuratury w Polsce.** Badani nie mają przy tym wątpliwości, że **prokuratura musi być całkowicie niezależna** od bieżącej polityki (75%). Co bardzo interesujące, ankietowani wymienili **rzetelną i obiektywną pracę na rzecz obywateli (50%), zapobieganie upolitycznieniu prokuratury (43%) oraz obronę Konstytucji i praworządności (37%)** jako trzy najważniejsze działania, na których powinna skupić się polska prokuratura.

Badanie jednoznacznie pokazało jak ważna dla obywateli i obywaterek jest niezależna prokuratura. Aż **69%** ankietowanych wskazało, iż **prokuratorzy powinni podejmować decyzje samodzielnie**, nie zaś wykonywać polecenia innych prokuratorów. Za podporządkowaniem prokuratorów przełożonym opowiedziało się jedynie 6% badanych.

Polacy uczestniczący w badaniu opowiedzieli się zdecydowanie za **rozdzieleniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (54%)** oraz za tym, aby **na czele prokuratury stał prokurator (77%)**.

Jak widać, oceny, spostrzeżenia obywateli i obywatelek są zbieżne z faktyczną sytuacją polskiej prokuratury.

Dlatego też projekt ustawy - Prawo o ustroju prokuratury autorstwa Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia **opiera się na 4 filarach: niezależności, odpowiedzialności, transparentności i kontroli społecznej.**

Projekt Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia to spójna koncepcja likwidująca upolitycznioną prokuraturę, pozostającą na usługach polityków sprawujących władzę. Omnipotencja Prokuratora Generalnego, wyniesiona na piedestał w ostatnim okresie, jest w istocie fikcyjna, albowiem nie ma realnej możliwości, aby Prokurator Generalny osobiście bądź za pośrednictwem Prokuratury Krajowej, nadzorował wszystkie sprawy, a Prokuratura Krajowa prowadziła bezpośrednio skomplikowane postępowania przygotowawcze.

Nie jest to rozwiązanie, które przekłada się na poprawę jakości pracy prokuratury i nie jest efektywne, albowiem z jednej strony może dotyczyć niewielkiej części **wybranych spraw**, a co za tym idzie nie rozwiązuje problemu systemowo, a z drugiej wpływa na rozwój biurokracji na najwyższym szczeblu organizacyjnym.

Nowy, proponowany przez Stowarzyszenie, ustrój prokuratury przenosi ciężar odpowiedzialności za bieg postępowania na prokuratorów referentów, zaś funkcje kontrolne, w ograniczonym zakresie, oddaje się w ręce kierowników jednostek

organizacyjnych (wybieranych na kadencję), a przede wszystkim na sądy. To one będą głównymi recenzentami pracy prokuratorów.

Prokurator Generalny oraz podlegający mu urząd skoncentrowany będzie na tworzeniu odpowiednich warunków funkcjonowania prokuratury, i to zarówno w **aspekcie formalno-merytorycznym**, przede wszystkim poprzez wydawanie stosownych wytycznych, obejmujących kwestie związane z prowadzeniem pewnych kategorii postępowań, na kształtowaniu polityki karnej i dobrych praktyk, jak i w **aspekcie organizacyjno-logistycznym**.

Istotną rolą Prokuratury Generalnej ma być koordynowanie działań prokuratury w określonych obszarach oraz ujednolicanie praktyki. Tak ukształtowana prokuratura jako niezależny organ, w którym czynności wykonują niezależni prokuratorzy **sprawniej, skuteczniej i taniej**, bowiem bez rozbudowanej struktury organizacyjnej, będzie w stanie realizować czynności także w zakresie postępowań związanych z przestępczością zorganizowaną, korupcją, terroryzmem itp.

Sprawnie i merytorycznie funkcjonująca prokuratura wymagać będzie również **zmian w sferze strukturalno - organizacyjnej**. Doświadczenie ostatnich lat pokazało, że nadzbyt rozbudowana struktura organizacyjna prokuratury powoduje jej niewydolność i skutkuje pogłębianiem się biurokracji. To negatywnie wpływa na jakość, a przede wszystkim na sprawność prowadzonych postępowań. Nierzadko okazuje się, że przy tak rozbudowanej strukturze dochodzi do wydłużenia procesu podejmowania decyzji, rozrostu kontroli, nadzoru i biurokracji oraz tworzenia stanowisk pozamerytorycznych.

**Do prowadzenia najpoważniejszych postępowań nie jest potrzebny, niewydolny organizacyjnie i nieefektywny system z wyodrębnionymi na najwyższym szczeblu organizacyjnym prokuratury Wydziałami Zamiejscowymi Prokuratury Krajowej w 11 miastach Polski.** Takie zadania, z powodzeniem, realizowały w przeszłości wydziały w Prokuraturach Okręgowych. Odrębne, niejako zewnętrzne Wydziały Zamiejscowe Prokuratury Krajowej pociągają za sobą nieuzasadniony wzrost zatrudnienia na szczeblu Prokuratury Krajowej, zwiększają koszty funkcjonowania prokuratury, dezorganizują finanse obecnych prokuratur regionalnych i jednocześnie nie stanowią wartości dodanej, bowiem o sukcesy, poza indywidualnymi awansami zatrudnionych w nich prokuratorów, jest tam trudno.

Projekt nie lekceważy tej kategorii przestępczości, podobnie jak i przestępczości o charakterze finansowo - skarbowym czy gospodarczym (oczywista jest potrzeba dążenia do usprawnienia w tym obszarze działalności Krajowej Administracji Skarbowej), lecz racjonalizuje i uaktualnia organizację pracy w sposób zapewniający należyte prowadzenie spraw z tej kategorii w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. **To właśnie w nich, na szczeblu prokuratur okręgowych są i będą niezbędne warunki do skutecznego zwalczania zarówno przestępczości zorganizowanej, korupcji jak i tej o charakterze finansowym, skarbowym i gospodarczym.**

Zwrócić należy też uwagę na to, że w prokuraturach regionalnych stworzono Wydziały do spraw Przestępczości Gospodarczej oraz odrębne Wydziały do spraw Przestępczości Finansowo - Skarbowej. Sprawy w tych wydziałach niczym między sobą się nie różnią, ustawowe wyodrębnienie tej kategorii spraw nie poprawiło ani jakości, ani skuteczności podejmowanych działań, a gros z tych spraw nadal mimo treści przepisów obowiązującej ustawy prowadzonych jest w innych jednostkach, w tym także w prokuraturach rejonowych.

Przenoszenie spraw na wyższy szczebel służyło tylko celom propagandowym. **Dla porównania należy podać, że w prokuraturach rejonowych i okręgowych prowadzi się ponad 99% spraw tam wpływających (około 1 mln rocznie). W wyższych jednostkach tylko około 1000 spraw. Poziom i sposób ich prowadzenia nie odbiega od postępowań pozostających pod nadzorem prokuratorów z niższych jednostek.**

Proponowane zmiany wyeliminują biurokrację oraz wpłyną na większą sprawność i jednolitość prowadzenia spraw.

Wypada zaznaczyć również, że przywołane już standardy międzynarodowe dotyczące niezależności prokuratury, na które składają się przede wszystkim wypracowane w ramach Rady Europy – zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy R(2000)19 z dnia 6 października 2000 r. w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, raport na temat niezależności władzy sądowniczej, część II – prokuratura, autorstwa Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) z dnia 3 stycznia 2011 r., jak również Opinia numer 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) z dnia 17 grudnia 2014r., zwana „Kartą Rzymską” na temat europejskich

standardów i zasad kształtujących status prokuratora prowadzą do konkluzji, że **państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania niezależności prokuratury, zarówno od organów władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej.**

Rada Europy wymaga ustalenia odpowiednich mechanizmów i gwarancji prawnych, które zapewnią prokuratorowi niezależność w wykonywaniu obowiązków służbowych. Na uwagę zasługuje fakt, że Komisja Wenecka podkreśliła także i to, że niezależność i autonomia prokuratury stanowi niezbędny warunek niezależności władzy sądowniczej. Realizując międzynarodowe standardy **projekt po raz pierwszy w sposób realny, a nie jedynie deklaratoryjny i pozorny statuuje prokuraturę jako organ niezależny, a prokuratorów czyni niezależnymi.** Skoro taki jest model prezentowany w projekcie to nie ma potrzeby powoływania „**prokuratora specjalnego**” z ekstra uprawnieniami i niebotycznymi dodatkami służbowymi. Nie ma on w ramach niezależnej prokuratury racji bytu, bowiem to **niezależna prokuratura i niezależni prokuratorzy są w stanie poprowadzić każde postępowanie w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków.**

Idea powołania „prokuratora specjalnego”, prezentowana w debacie publicznej, zdaje się zakładać, że nie ma niezależnej prokuratury, a prokuratorzy nie korzystają lub nie mogą korzystać z przymiotu niezależności. Innymi słowy, tam gdzie jest „prokurator specjalny” nie ma niezależnej prokuratury zdolnej do prowadzenia wszystkich spraw.

Wspomniane cztery filary, będące podstawą sformułowanego przez nas projektu oraz oparcie nowej prokuratury na silnym samorządzie to zasady, które legły u podstaw stworzonego przez Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia projektu ustawy Prawo o ustroju prokuratury, **na której czele stanie Prokurator Generalny – prokurator, a nie polityk.** Prokurator Generalny mający bardzo dużą swobodę w organizacji sposobu funkcjonowania prokuratury i pracy prokuratorów. **Silna pozycja niezależnego Prokuratora Generalnego stanowi fundament niezależnej i nowoczesnej prokuratury.** Musi on spełniać bardzo surowe kryteria formalne<sup>2</sup>, z jednej strony, z drugiej zaś winien otrzymać narzędzia pozwalające na realizację jego kompetencji, m. in. mieć możliwość wyboru najbliższych

---

<sup>2</sup> Zgodnie z projektem Prokuratorem Generalnym może być tylko prokurator w stanie czynnym, z co najmniej 20-letnim nieprzerwanym stażem na stanowisku prokuratora w stanie czynnym, który w ciągu 10 lat bezpośrednio przed zgłoszeniem kandydatury do objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego nie wykonywał innego zawodu.

współpracowników czyli powołania i odwołania swoich zastępców. Wybór Prokuratora Generalnego jest przy tym sprawą kluczową nie tylko dla samej prokuratury jako instytucji, tj. pełniących w niej służbę prokuratorów i urzędników, ale przede wszystkim dla obywateli, którym ta instytucja ma służyć. **Realizując tak rozumianą zasadę proobywatelskości, projekt Stowarzyszenia dość szeroko zakreśla krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów w konkursie na Prokuratora Generalnego** przyznając to prawo m. in. organizacjom pozarządowym, których głównym przedmiotem działania jest ochrona praw człowieka lub obrona praworządności, a także radom instytutów nauk prawnych. **Autorzy projektu dostrzegli przy tym fakt, iż w nowoczesnej, europejskiej prokuraturze także prokuratorzy muszą poczuć się współgospodarzami tej instytucji.** Na ich barkach spoczywa bowiem ciężar odpowiedzialności za jej prawidłowe funkcjonowanie. Nie można ich zatem pozbawić możliwości wskazania kandydata na Prokuratora Generalnego. Projekt przewiduje więc możliwość wskazania kandydata przez organy samorządu prokuratury, a także grupę 50 prokuratorów. Pozwoli to wszystkim prokuratorom poczuć się odpowiedzialnymi za instytucję, w której pracują, a także mieć realny wpływ na obsadzenie najwyższego jej stanowiska.

Silna pozycja Prokuratora Generalnego nie oznacza jednakże jego jednowładztwa. Prokurator Generalny kieruje prokuraturą przy współdziałaniu Naczelnej Rady Prokuratury – która wyposażona została, według projektu, w szereg kompetencji o charakterze nie tylko nadzorczym, ale przede wszystkim wykonawczym. **Nie ma być ona więc, jak chcieliby niektórzy, bardzo przywiązani do rozbudowanego nadzoru w prokuraturze, uczestnicy dyskusji publicznej o jej kształcie, „swoistą radą nadzorczą”, lecz prokuratorским odpowiednikiem Krajowej Rady Sądownictwa.** Stąd, zgodnie z projektem, w jej skład wchodzi Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciele Sejmu, Senatu i Prezydenta. Założono przy tym, iż przewagę w radzie (podobnie jak ma to miejsce w Krajowej Radzie Sądownictwa jeśli chodzi o sędziów) mają „prokuratorscy” członkowie w liczbie 14, wśród których jest także Prokurator Generalny. **Członkostwo Prokuratora Generalnego w radzie stanowi wyraz zasady jednolitości prokuratury i konsekwencji uznania rady nie za organ nadzorczy, lecz „współkierujący” prokuraturą.** Zatrzymując się na chwilę przy Naczelnej Radzie Prokuratury nie sposób pominąć jednej z najistotniejszych, według autorów, **zalet projektu jaką jest urealnienie liczby przedstawicieli w**

radzie, prokuratorów pełniących czynną służbę na poszczególnych szczeblach prokuratury. W skład rady wchodzi bowiem: 1 prokurator Biura Prokuratora Generalnego, 4 prokuratorów prokuratur okręgowych i 7 prokuratorów prokuratur rejonowych czyli szczebla, gdzie pracuje największa liczba prokuratorów i prowadzonych jest ponad 95% wszystkich spraw. **Za bulwersujące należy uznać te głosy w debacie publicznej, często pochodzące z wewnątrz prokuratury, które zarzucają „zdominowanie składu Naczelnej Rady Prokuratury przez przedstawicieli prokuratur rejonowych”, co należy odbierać jako lekceważenie największej i bardzo ciężko pracującej grupy prokuratorów, brak zaufania do nich i chęć konserwacji obecnie istniejącego pałacowo – folwarcznego układu.**

Nowoczesna i europejska prokuratura to instytucja realizująca swoje zadania w sposób sprawny, ale także szanująca pieniądze podatników i zwracająca uwagę na koszty swojego funkcjonowania. **Stąd projekt przewiduje istotne spłaszczenie struktury prokuratury do dwóch szczebli przy zachowaniu Biura Prokuratora Generalnego o ograniczonej obsadzie osobowej mającego jedynie wspierać Prokuratora Generalnego i jego zastępców w realizacji ich zadań.** W kontekście powyższego już tylko śmieszą głosy wspomnianych powyżej miłośników wszechobecnego nadzoru, „pałaców i folwarków” oraz mnóstwa wysokopłatnych, a bezużytecznych w praktyce stanowisk funkcyjnych, krytykujące, przewidziane w projekcie, ograniczenie liczby zastępców Prokuratora Generalnego do trzech i domagające się tworzenia kolejnych kategorii tzw. „prokuratorów przelożonych”.

W czasach tzw. dobrej zmiany w prokuraturze - szybka kariera, awans i związane z tym zwiększone wynagrodzenia, możliwość uzyskania dodatkowo wysokiej nagrody pieniężnej i innych benefitów finansowych, irracjonalna polityka kadrowa, polegająca na delegowaniu do wyższych jednostek ok. 1/3 kadry orzeczniczej, a ostatecznie wątpliwa poprawa warunków pracy - stają się czynnikami odsuwającymi na bok charakterologiczną niezależność. Jeśli zaś instrumenty te powiąże się z możliwymi negatywnymi konsekwencjami takimi jak postępowania dyscyplinarne, czy też delegacje do innych jednostek, to zachowanie niezależności może być postrzegane jako swoisty heroizm.

Dlatego też w naszym projekcie proponujemy: **likwidację uznaniowego trybu awansowania i wprowadzenie konkursów na wyższe stanowiska służbowe (zrównoważona ścieżka zawodowa) przeprowadzanych w oparciu o obiektywne**



**kryteria uwzględniające nie tylko spełnienie kryteriów formalnych, związanych ze stażem pracy w zawodzie, ale też wykazanie kwalifikacji wymaganych na określonym stanowisku służbowym.** Przyjęty sposób procedowania określa również udział organów samorządu prokuratorskiego, tworząc w ten sposób podstawy do wyłaniania najlepszych kandydatów na wyższe stanowisko prokuratorskie.

Proponujemy również konkursy na funkcje kierownicze i przywracamy ich kadencyjność, która zagwarantuje prokuratorom niezależność wobec wyższych przełożonych, samodzielność i kreowanie własnych pomysłów na funkcjonowanie danej jednostki.

**Proponowane mechanizmy są analogiczne do sposobu obsadzania stanowisk sędziowskich, przewidzianych w prawie o ustroju sądów powszechnych.** Konkursy obejmują również: sędziów, notariuszy, radców prawnych, adwokatów i innych prawników, którzy będą chcieli zostać prokuratorami. To wówczas zostaną ocenione ich kompetencje, doświadczenie zawodowe niezbędne do wykonywania zawodu prokuratora.

Otwarcie się na inne zawody prawnicze jest efektem ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

**To Trybunał Konstytucyjny zaaprobował zmiany prawne ułatwiające przepływ osób między poszczególnymi zawodami prawniczymi.** Stoi bowiem na stanowisku, że taki przepływ jest możliwy, choć nie oznacza to, iż ma następować automatycznie bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego (K 30/06). Przykładowo, odnosząc się do możliwości wykonywania zawodu notariusza przez sędziów czy prokuratorów, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że z uwagi na charakter wykonywanych przez nich czynności, a także kwalifikacje wymagane od osób ubiegających się o powołanie na te stanowiska bezzasadne jest kwestionowanie (przez Krajową Radę Notarialną) dopuszczenia tych osób do wykonywania zawodu notariusza, jako osób niewykazujących się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym (wyrok z 26 marca 2008 r., K 4/07). Podobnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do możliwości wykonywania zawodu radcy prawnego, uznając, że role zawodowe adwokata i radcy prawnego są zbliżone, a wobec wydłużenia czasu aplikacji radcowskiej nie można kwestionować przygotowania zawodowego w formie aplikacji radcowskiej potwierdzonej zdaniem egzaminem. Konstytucyjnie gwarantowana wolność wyboru i

wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1) mieści w sobie możliwość zmiany zawodu z zachowaniem ustawowych ograniczeń. Podobnie, z uwagi na wysokie kwalifikacje potrzebne do zajmowania stanowiska sędziego, nie można kwestionować przydatności sędziów do wykonywania zawodu radcy prawnego. Zarazem, skoro kwalifikacje prawnicze prokuratora są wystarczające do zajmowania stanowiska sędziego, to są także dostateczne do wykonywania zawodu radcy prawnego. Za błędne uznał zatem Trybunał Konstytucyjny stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych, że sędzia i prokurator nie legitymują się odpowiednią praktyką, by wykonywać zawód radcy prawnego. A skoro w istotę zawodu sędziego i prokuratora wpisane jest praktyczne doświadczenie zawodowe, to nie ma potrzeby wpisywania tej właściwości ponownie do ustawy o radcach prawnych (K 3/10). Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że skoro aplikacja przygotowuje, a egzamin sądowy lub prokuratorski weryfikuje przydatność konkretnych osób do podjęcia wysoce odpowiedzialnej funkcji sędziego czy prokuratora, to złożenie egzaminu sędziowskiego jest spełnieniem wystarczającego warunku do przyjęcia w poczet adwokatury (K 6/12). Z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego spotkało się też zwolnienie doktorów nauk prawnych z wymogu odbycia aplikacji prawniczej lub złożenia egzaminu zawodowego. Kwalifikacje teoretyczne doktorów nauk prawnych do wykonywania zawodu adwokata są - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - stwierdzane pozytywnym wynikiem egzaminu doktorskiego, który weryfikuje nie tylko umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, ale również ogólną wiedzę teoretyczną kandydata. Wykonywanie zawodu adwokata wymaga nie tylko wiedzy teoretycznej, lecz także doświadczenia, w szczególności w sferze stosowania prawa materialnego i procesowego. Warunek uzyskania wpisu na listę adwokatów lub dopuszczenia do egzaminu zawodowego został powiązany z obowiązkiem odbycia odpowiednio długiej praktyki zawodowej, umożliwiającej nabycie umiejętności stosowania prawa niezbędnych do wykonywania zawodu adwokata. Ustawodawca przyjął, a Trybunał Konstytucyjny uznał to za zgodne z Konstytucją, że doktorzy nauk prawnych, legitymujący się odpowiednią praktyką w zakresie wykonywania czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej, spełniają wszystkie wymogi mimo nieodbycia aplikacji adwokackiej oraz niezłożenia egzaminu adwokackiego. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że regulacje dotyczące kształcenia na studiach doktoranckich i tryb uzyskiwania stopnia naukowego doktora

nauk prawnych nie pozwalają zakwestionować przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania (K 6/12; zob. też m.in. K 3/10 dotyczący radców prawnych).

**Transparentność, konkurencyjność, przejrzyste, obiektywne kryteria, to także realizacja standardów Rady Europy, o czym niektórzy „wizjonerzy” przyszłej prokuratury nie wiedzą, lub świadomie zapominają.**

Już w art. 1§2 projektu wskazano, iż prokuratura podlega kontroli społecznej na zasadach określonych w ustawie. W dalszej jego części wprowadzono zasadę, iż prokuratorzy, przy wykonywaniu zadań, współpracują z organami administracji publicznej, organami samorządu terytorialnego, ale także związkami zawodowymi, organizacjami samorządowymi, podmiotami użyteczności publicznej oraz organizacjami społecznymi, w szczególności działającymi na rzecz ochrony praw i wolności człowieka. Zasada transparentności realizowana jest także poprzez obowiązki sprawozdawcze i informacyjne Prokuratora Generalnego, który corocznie musi przedstawić Sejmowi sprawozdanie z działalności prokuratury, a także informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej.<sup>3</sup>

**Novum projektu jest istotne zwiększenie roli obywateli, poprzez organizacje społeczne, w działalności prokuratury. Projekt przewiduje m. in. możliwość zgłaszania przez organizacje pozarządowe, których głównym przedmiotem działania jest ochrona praw człowieka lub obrona praworządności oraz rady instytutów nauk prawnych uczelni wyższych kandydata na Prokuratora Generalnego. Dodatkowo przy Naczelnej Radzie Prokuratury proponuje się utworzyć organ doradczy i opiniodawczy w postaci Rady Społecznej, w skład, której oprócz przedstawicieli samorządów innych zawodów prawniczych wchodzić ma trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych, do celów statutowych których należy realizacja zadań z zakresu ochrony praworządności, popularyzacji przestrzegania prawa oraz konstytucyjnego porządku, propagowanie ochrony praw i wolności człowieka, a także prowadzenie działań na rzecz podnoszenia standardów funkcjonowania instytucji wymiaru sprawiedliwości. W interesie publicznym niezależna i bezstronna prokuratura nie może pozostawać bezczynna wobec szeregu zachodzących w przestrzeni społecznej zjawisk, winna reagować na dynamiczny rozwój przestępczości w różnych dziedzinach życia. Z tego powodu nieodzowne było powołanie Rady Społecznej -**

<sup>3</sup> Informację tę Prokurator Generalny przedkłada także Senatowi.

gremium doradczego, które miałyby dodatkowe kompetencje w sferze wyznaczania kierunków pracy prokuratury i ochrony niezależności tego organu. **I znowu lekceważenie tzw. zwykłego obywatela, czy organizacji pozarządowych pokazuje, że osoby biorące udział w dyskursie publicznym przespały lub są obojętne na sytuację w polskim wymiarze sprawiedliwości.**

Uwzględniając wnioski wynikające z naszych raportów, w których niejednokrotnie wskazywaliśmy na promowanie na najwyższe szczeble prokuratury posłusznych oskarżycieli posiadających unikalną zdolność odgadywania myśli swoich przełożonych, wprowadziliśmy odformalizowane **oceny okresowe – standard przyjęty w większości krajów Europy Zachodniej.** Oceny, będące składową transparentnego modelu awansu prokuratora. Okazało się jednak, że niektórzy związkowi przywódcy postrzegają je jako „podstawowy mechanizm weryfikacyjny” z uwagi na to, że projekt przewiduje możliwość odwołania prokuratora po 2 negatywnych ocenach okresowych (sporządzanych co 4 lata) i po wyczerpaniu korporacyjnego trybu odwoławczego, jak również tego wynikającego z przepisów kodeksu pracy.

Inni krytycznie nastawieni prokuratorzy, nie zadając sobie trudu uważnego zapoznania się z projektem ustawy postrzegają go jako „zbędny i kontrskuteczny dla pracy prokuratury system angażujący jednych prokuratorów do permanentnej oceny innych w oparciu o niejasne kryteria”. Z góry zakładają, pomimo dalece odformalizowanego charakteru ocen, że niewykonalne będzie ich sporządzenie przez kierownika jednostki. Wyrażają obawy o rzetelność oceny sporządzanej przez osobę wybieraną na kadencję w trybie konkursowym przez organ samorządu prokuratorskiego, w którym większość będą mieć prokuratorzy prokuratur rejonowych. Gołosłownie podważają możliwość rzeczowej weryfikacji oceny negatywnej przez sądy pracy.

Jeszcze inni propozycję nowej koncepcji ocen okresowych, w niemal każdej swojej wypowiedzi próbują przypisać byłym prokuratorom funkcyjnym zrzeszonym w Stowarzyszeniu Prokuratorów Lex Super Omnia, którzy podejmowali wobec nich w przeszłości decyzje kadrowe. To wystarczy. Nie są zainteresowani merytoryczną polemiką na ten temat.

**Cóż, najlepiej żeby było jak do tej pory – arbitralnie, dyskrejonalnie, uznaniowo i w końcu „nagrodowo”.**

**Proponujemy, aby każdy prokurator realizował czynności prokuratorskie, tj. sprawował funkcje oskarżycielskie, a także prowadził lub nadzorował śledztwa lub realizował czynności kontrolne w postępowaniach przygotowawczych, a także pełnił dyżury zdarzeniowe.** Zadania administracyjne realizowane przez np. kierowników kadr, szkoleń czy działów informatycznych mogą być powierzone urzędnikom. W tym układzie istnienie czterech szczebli (a w zasadzie pięciu), przy funkcjonowaniu zasady jednolitości, nie znajduje uzasadnienia. **Powyższe będzie zatem wiązać się z urealnieniem wykonywania tych obowiązków na każdym poziomie.**

Co więcej, jak wynika z analizy budżetu prokuratury tak rozbudowana struktura prokuratury jest bardzo kosztowna. Plan wydatków prokuratury w ustawie budżetowej z dnia 4 lutego 2021r. (Dz. U. poz. 270 ze zm.) na rok 2022 został ustalony na poziomie 3.289.869.000 zł, z czego na wynagrodzenia w 2022r. wydatkowano 1.979.698.124 zł, w tym 1.850.652.864 zł na wynagrodzenia zasadnicze oraz 129.045.260 zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne tzw. „trzynastkę”. W wymienionych wyżej kwotach mieszczą się również wynagrodzenia osobowe urzędników i innych pracowników, które wyniosły odpowiednio 610.227.836 zł oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne 40.840.766 zł.

W kwocie wydatków na wynagrodzenia mieszczą się również wydatki na nagrody uznaniowe dla prokuratorów, urzędników oraz innych pracowników. Ze sprawozdania PK-DB 4 z wykonania zatrudnienia i wynagrodzeń w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury wynika, że w 2022r. na nagrody uznaniowe wydatkowano łącznie kwotę 69.261.302 zł, w tym 33.920.600 zł na nagrody dla prokuratorów. Znacznie nadto wzrosły wydatki na podróże służbowe z poziomu 9.112.000 zł w 2015 roku, 13.476.273 zł w 2017 roku i 14.491.679 zł w 2018 roku do kwoty 14.838.981 zł w 2019 roku i 14.324.524 zł w 2020 roku.

W 2022 wydatki te wyniosły aż 19.903.967 zł. Na uwagę również zasługują wydatki na krajowe podróże służbowe Prokuratury Krajowej, które w 2017 roku wyniosły 5.817.856 zł, w 2018 roku wzrosły do 6.554.579 zł zaś w 2019 roku wyniosły już 7.100.564 zł co stanowiło 48 % wydatków na ten cel w skali kraju. W 2020 roku kwota wydatków na ten cel ukształtowała się na podobnym poziomie tj. 7.274.634 zł co stanowiło już ponad 50% wydatków na ten cel w skali całego kraju i 31,4 % wydatków Prokuratury Krajowej na

wynagrodzenia prokuratorów. W 2022 r. kwota ta wyniosła 7.484.312 zł. Wydatki te osiągają znaczne rozmiary biorąc pod uwagę liczbę osób zatrudnionych w Prokuraturze Krajowej bez prokuratorów delegowanych do wydziałów zamiejscowych, których koszty delegacji służbowych pokrywają prokuratury regionalne.

**Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia jako jedno ze swoich głównych zadań statutowych określiło dbałość o zapewnienie prokuratorom niezależności przy wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych i teraz faktycznie ją proponuje. Dlatego chcemy zlikwidować zwierzchni nadzór służbowy, który nie przynosił pozytywnych efektów, a często był wykorzystywany dla wpływania na decyzje merytoryczne prokuratorów, polecenia o charakterze merytorycznym ingerujące w prowadzone postępowania, zmiany referentów spraw, wędrujących po całej Polsce w poszukiwaniu „właściwego” prokuratora, karne delegacje poza miejsce zamieszkania wykorzystywane jako forma quasi kary dyscyplinarnej, wymierzonej szybko i efektywnie. Proponujemy także wprowadzenie jednolitego systemu przydzielania spraw prokuratorom opartego na kolejności wpływu celem wyeliminowania ręcznego przypisywania spraw określonym prokuratorom. Proponujemy wyeliminowanie systemu nagród finansowych traktując go obok awansów uznaniowych jako rodzaj korupcji instytucjonalnej. Pozycja prokuratora została zrównana z pozycją sędziego, wystarczającym jest więc ich godziwe wynagradzanie zgodnie z zasadami przyjętymi w przepisach ustrojowych.**

Stowarzyszenie nie puszcza oka do prokuratorów poprzez skonstruowanie projektu w taki sposób, aby zapewnić im formalną niezależność, a praktycznie pozwolić przyszłemu Prokuratorowi Generalnemu na ręczne sterowanie prokuraturą poprzez nieograniczony wpływ na pracę prokuratorów czy podejmowane decyzje.

**Jak widać, oparty na sowieckim, model prokuratury zakotwiczył się w głowach części prokuratorów zabierających głos w debacie publicznej. Mają oni jedynie plan na lifting ustrojowego Frankensteina stworzonego przez Zbigniewa Ziobrę.**

Jak bowiem inaczej ocenić rzekomą likwidację nadzoru służbowego i zastąpienie go inspektoratem mającym kompetencje do inicjowania postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów, czy tworzenie mechanizmu powstrzymywania

prokuratora przed podjęciem tzw. „niewłaściwej” decyzji, możliwość przejmowania spraw przez prokuratora nadrzędnego bez żadnych kryteriów, czy też zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora przez jego przełożonego, utrzymywanie archaicznych wizytacji i lustracji skompromitowanych pod rządami Zbigniewa Ziobry oraz utworzenie powielającego ich zadania inspektoratu. Do tego dodać należy kwestionowanie konkursów na funkcje kierownicze, utrzymanie awansów w trybie nagrodowym (bez kryteriów i badania kompetencji do danego stanowiska), obowiązek informowania przełożonego o przynależności do stowarzyszeń i innych organizacji, powielający rozwiązania tzw. „ustawy kagańcowej” autorstwa Zbigniewa Ziobry, a nawet zaostrażający je poprzez wprowadzenie nakazu informowania przełożonego o podjęciu współpracy z takimi organizacjami. Ponadto tworzenie niezwykle rozbudowanej struktury organizacyjnej Prokuratury Generalnej z Gabinetem Prokuratora Generalnego, Inspektoratem Prokuratora Generalnego, (dla którego przewidziano dwa zadania), Biurem Postępowania Przygotowawczego (pozostawionym mimo likwidacji nadzoru służbowego) i innymi, których utworzenie budzi poważne wątpliwości pod kątem ich niezbędności dla funkcjonowania prokuratury. Miejsca dla funkcyjnych zapewniono również w prokuraturach wojewódzkich w których proponuje się utworzenie gabinetu prokuratora wojewódzkiego. Do tego dodać należy wizję prokuratora specjalnego z dodatkiem 50% wysokości wynagrodzenia zasadniczego (więcej niż mieli sędziowie w Izbie Dyscyplinarnej,) utrzymanie wydziałów PZ, określenie konkretnej liczby 120 prokuratorów Prokuratury Generalnej, co akurat pasuje do ostatniej nowelizacji ustawy prawo o prokuraturze wskazującej, iż siedziba Prokuratury Krajowej mieści się przy ul. Postępu w Warszawie. Na marginesie należy wskazać, że za czasów pierwszego Prokuratora Generalnego było 56 prokuratorów Prokuratury Generalnej, zaś za czasów Zbigniewa Ziobry do przegranych wyborów - 67.

Taki pomysł liftingu prokuratury miałby sporo kosztować, bo ponad 6 mld zł. Nawet niewielka część tych środków nie zostanie przeznaczona na poprawę warunków pracy prokuratorów i urzędników, lecz w całości na rozbudowaną strukturę organizacyjną, wynagrodzenia dla całej rzeszy funkcyjnych. Ponadto świadczy on o braku zaufania do profesjonalizmu, wiedzy i kompetencji prokuratora<sup>4</sup> i istoty niezależności prokuratora, sprowadzającej się do tego, że każdy prokurator powinien

---

<sup>4</sup> Czemu dają wprost wyraz niektórzy z dyskutantów wskazując na „umiarkowany poziom merytoryczny” prokuratorów.

samodzielnie prowadzić śledztwo, decydować o jego kierunkach i podjętej decyzji merytorycznej, o nieznaności standardów unijnych w zakresie statusu i roli prokuratora w wymiarze sprawiedliwości.

Dążenie do sprawowania nad prokuratorem stałej kontroli przypomina nam czasy słusznie minione i słowa piosenki wykonanej przez Maryli Rodowicz: „... *ale to już było i nie wróci więcej...*”

**Sumując, interesujący pozostaje również schemat inicjowania i prowadzenia debaty o prokuraturze przez niektórych jej uczestników. Pomimo własnych, publicznych apeli o konstruktywną krytykę, za mankamenty projektu Stowarzyszenia *a priori* uznają wszystkie rozwiązania, które nie znalazły odzwierciedlenia w ich autorskich propozycjach. Wstępnie akceptują jedynie te pomysły, które pokrywają się z ich rozwiązaniami, którym tak czy inaczej dają palmę pierwszeństwa.**

Zadziwiająco pozostają również publiczne wywody, wskazujące na to, że brak jakiegokolwiek publicznego oddźwięku na ich autorskie koncepcje to efekt świadomego pomijania i zbywania milczeniem przez przedstawicieli Stowarzyszenia propozycji innych prokuratorów.

**Nie rozumiejąc takiego sposobu zabiegania o uwagę, zapewniamy że Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia skupia się na własnym projekcie i promocji pomysłów w nim zawartych. Przyjmujemy z zadowoleniem to, że jesteśmy przez naszych prokuratorów, z reguły związanych z osobami pełniącymi prominentne funkcje w obecnej prokuraturze, postrzegani jako Stowarzyszenie mające wpływ na opinię publiczną. Nie zamierzamy jednak reklamować konkurencyjnych, monetyzowanych przy okazji rozwiązań, do których nie jesteśmy przekonani, jak i wspierać ich autorów w budowaniu rozpoznawalności w oparciu o prestiż i autorytet Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia.**

Suflowane przez adwersarzy Stowarzyszenia rozwiązania nie są na pewno przeznaczone dla niezależnych prokuratorów, wydaje się, że są one przygotowane dla „złotych spadochroniarzy”, którym należy zabezpieczyć miękkie lądowanie. Ta troska nie zaskakuje, bowiem brak wiedzy o stanie polskiej prokuratury, jak również



degradowaniu wymiaru sprawiedliwości w latach 2016 - 2023 pokazuje, że bliżej dyskutującym do nich, niż do niezależnej prokuratury.

Zaś wszystkim tym, którzy publicznie mówią o projekcie, iż jest „mirażowy”, że nie da się zbudować niezależnej, sprawnej, transparentnej i proobywatelskiej prokuratury polecamy słowa przypisywane Albertowi Einsteinowi „*Gdy wszyscy wiedzą, że coś jest niemożliwe, przychodzi ktoś, kto o tym nie wie, i on to robi*”.

**Katarzyna Kwiatkowska – Prezes zarządu**

**Dariusz Korneluk – Wiceprezes zarządu**

**Mariusz Krason – Wiceprezes zarządu**

**Członkowie zarządu:**

**Aleksandra Antoniak – Drożdż**

**Katarzyna Gembalczyk**

**Jacek Bilewicz**

**Robert Kmieciak**

**Paweł Pik**

**Alfred Staszak**

**Piotr Wójtowicz**