

Received: 12.08.2021
Accepted: 25.08.2021
Published: 30.09.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 3: s. 15-25
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.7547
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Krystian Nowak*
Nr ORCID: 0000-0003-4853-1591

RADA PROKURATORY NA PRZYKŁADZIE KOSOWA

THE PROSECUTORIAL COUNCIL ON THE EXAMPLE OF KOSOVO

Streszczenie: Artykuł dotyczy pozycji ustrojowej Rady Prokuratury Kosowa w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 2008 r. Autor omawia skład, organizację oraz kompetencje Rady Prokuratorów. Jest to organ mający wyraźne zakotwiczenie w Konstytucji (art. 110). Rozwiązania przyjęte wobec tego organu powodują, że Rada dysponuje kompetencjami dotyczącymi powoływania i awansowania prokuratorów, ich przenoszenia, prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, a także uprawnieniami związanymi z funkcjonowaniem prokuratur oraz wydawaniem wytycznych o charakterze generalnym. Mieszany skład Rady nie dyskwalifikuje jej jako ciała niezależnego, tym bardziej że obecne uregulowania zapewniają prokuratorom (wybranym przez pozostałych prokuratorów) większość w jej składzie.

Słowa kluczowe: Rada Prokuratury, Kosowo, prokuratura, prokurator

Summary: The article concerns the constitutional position of the Kosovo Prosecutorial Council in the light of the Constitution of 2 April 2008. The author discusses the composition, organization and competences of the Council of Prosecutors. It is a body with a clear anchoring in the Constitution (article 110). The solution adopted with regard to this body means that the Council has the competences concerning the appointment and promotion of prosecutors, their transfer, conducting disciplinary proceedings, as well as the powers related to the functioning of prosecutor's offices and issuing general guidelines. The mixed composition of the Council does not disqualify it from being an independent body, particularly as the current regulations ensure that prosecutors (elected by other prosecutors) have a majority in its composition.

Keywords: prosecutorial council, Kosovo, prosecutor's office, prosecutor

* dr; Uniwersytet Rzeszowski. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: knowak@ur.edu.pl

WSTĘP

Powstanie Republiki Kosowa opierało się na społeczności międzynarodowej, która stworzyła ramy prawne przyszłej państwowości Kosowa¹. W Kompleksowej Propozycji Uregulowania Statusu Kosowa (tzw. plan Ahtisaariego)², która stanowiła swoistą antycypacją późniejszych postanowień w Konstytucji, zakładano powstanie rady sądownictwa, która miała na celu proponowanie kandydatów na stanowiska sędziowskie i prokuratorskie, awansowania i przenoszenia sędziów i prokuratorów, a także prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Plan Ahtisaariego zakładał trzynastoosobowy skład rady, w skład którego wchodzić mieli sędziowie, prokuratorzy oraz członkowie parlamentu. Jednocześnie plan dopuszczał ustanowienie odrębnego organu odpowiedzialnego za sprawy personalne prokuratorów i ostatecznie kosowski ustrojodawca przyjął tego typu rozwiązanie.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie statusu prawnego Rady Prokuratury Kosowa poprzez poddanie analizie teoretycznoprawnej procedury powoływania i odwoływania jej członków, kompetencji Rady oraz zasad jej organizacji. Analiza została przeprowadzona w oparciu o Konstytucję Republiki Kosowa z 2008 roku, przepisy ustawowe i rozporządzenia Rady Prokuratury Kosowa. Z uwagi na ograniczenia wynikające z wąskiego obszaru badawczego oraz ramy niniejszego opracowania nie poddano analizie prakseologicznych aspektów działalności kosowskiej Rady Prokuratury.

Współcześnie nie istnieje jeden model organizacyjny prokuratury, nawet wskazuje się na zbyteczność wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratur³. Mimo to w literaturze przedmiotu podaje się kilka modeli ustrojowych prokuratury⁴. Podobnie sytuacja się ma wobec rad prokuratorskich, które stanowią jedną z gwarancji niezależności prokuratury. Rady prokuratorskie (jak również rady sądownicze) nie działają w oparciu o jeden uniwersalny model organizacyjny. Organy tego typu posiadają wyjątkowy kształt, właściwy danej kulturze prawnej, tradycjom ustrojowym oraz doświadczeniom historycznym. Podstawowym uzasadnieniem kreowania rad prokuratorskich jest konieczność oddzielenia nominacji na stanowiska prokuratorskie oraz dalszych etapów kariery prokuratorów od wpływów

¹ Obecnie kwestia uznawalności Kosowa jest nadal problematyczna. Taki stan rzeczy wynika z wielu czynników. Ograniczona podmiotowość prawnomiędzynarodowa oznacza jednocześnie ograniczoną obecność na arenie stosunków międzynarodowych. Zob. W. Benedek, *Implications of the independence of Kosovo for international law*, [w:] *International Law between Universalism and Fragmentation*, red. I. Buffard, J. Crawford, A. Pellet, S. Wittich, Leiden 2008, s. 391-412; B. Bing JIA, *The Independence of Kosovo: A Unique Case of Secession?*, „Chinese Journal of International Law” 2009, nr 8, z. 1, s. 27-46; P. Hilpold, *The Kosovo Case and International Law: Looking for Applicable Theories*, „Chinese Journal of International Law” 2009, nr 8, z. 1, s. 47-61; A. Potyrała, *Niepodległość Kosowa w świetle opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3, s. 27-46.

² Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement z 26 marca 2007 r., <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf> [dostęp: 10.07.2021].

³ K. Kremens, *O braku potrzeby wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratury*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, *passim*.

⁴ Zob. S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 8 i n.; H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 39 i n.; H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w nowej ustawie z 2016 roku. Eksperyment z podległością władzy wykonawczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 111 i n.; G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020, s. 24 i n.

politycznych. Stworzenie rad prokuratorskich jest kluczowym elementem ewolucji relacji o charakterze instytucjonalnym pomiędzy władzą polityczną a organem, mającym na celu pełnienie funkcji gwaranta praworządności i kontrolera uprawnień władzy zwierzchniej⁵. Dodatkowo organy te pełnią również kompetencje mające na celu zwiększenie efektywności działalności prokuratury. Problematyka Rady Prokuratury Kosowa nie stanowiła do tej pory przedmiotu zainteresowania w literaturze naukowej.

SKŁAD

Podstawy prawne funkcjonowania Rady znajdują się w Konstytucji. Regulacja tego organu została zawarta w art. 110 Konstytucji, który znajduje się w rozdziale VII zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”. Ustanowienie Rady jako organu konstytucyjnego miało na celu wzmocnienie uprawnień samorządu prokuratorskiego jako organu właściwego w sprawach osobowych prokuratorów oraz sprawach organizacyjnych prokuratury. Niemniej jednak jej uregulowania są o wiele skromniej rozbudowane w stosunku do regulacji poświęconych Radzie Sądownictwa Kosowa. Usytuowanie tych dwóch organów w systematyce Konstytucji *prima facie* może prowadzić do wniosku, że są to organy władzy sądowniczej. Jednak nie mogą być one zaliczone do tego segmentu władzy, gdyż ustrojodawca przesądził, że władzę sądowniczą sprawują sądy (art. 102 ust. 1 Konstytucji). Umieszczenie przepisów statuujących radę pozwala usytuować ją w bliskiej relacji do władzy sądowniczej, mając wpływ na jej funkcjonowanie, wzmacniając jednocześnie mechanizmy ochrony niezależności prokuratury.

Szczegółowe regulacje dotyczące Rady zostały zawarte w ustawie o Radzie Prokuratury Kosowa z 3 kwietnia 2019 roku⁶, która derogowała ustawę z 29 października 2010 roku⁷. Poprzednio obowiązująca ustawa przewidywała dziewięcioosobowy skład Rady, z których pięciu członków stanowili prokuratorzy (Prokurator Generalny, prokurator Prokuratury Specjalnej, prokurator Prokuratury Apelacyjnej, dwóch prokuratorów prokuratur podstawowych). Pozostałych dwóch członków powoływała Rada Prokuratorów spośród kandydatów przedstawianych przez Izbę Adwokacką oraz Departament Szkolnictwa Wyższego. Jeden z członków wybierany był przez Radę jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego z doświadczeniem zawodowym z zakresu praw obywatelskich. Dodatkowo ustawa przewidywała, że w skład Rady z urzędu wchodził Minister Sprawiedliwości, w związku z czym prokuratorzy nie posiadali większości w Radzie.

W myśl obecnie obowiązującej ustawy o Radzie Prokuratury Kosowa w skład Rady wchodzi trzynastu członków, w tym dziesięciu członków stanowią prokuratorzy wybierani przez pozostałych prokuratorów. Z urzędu w skład Rady wchodzi jeden wirylista – Prokurator Generalny. Siedmiu członków wybieranych jest spośród prokuratorów prokuratur podstawowych przez ich prokuratorów. W jej skład wchodzi również prokurator Prokuratury Apelacyjnej wybierany przez prokuratorów tej prokuratury oraz jeden prokurator Prokuratury Specjalnej wybierany przez prokuratorów tej prokuratury. Pozostałych trzech członków, niebędących

⁵ M. Mistygacz, *Współczesne rady prokuratorskie – organ ochrony niezależności czy ustrojowy ornament?*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, s. 101.

⁶ Law no. 06/1-056 on Kosovo Prosecutorial Council.

⁷ Law no. 03/1 –224 on the Kosovo Prosecutorial Council.

prokuratorami, wybiera parlament większością głosów obecnych i głosujących. Ustawa gwarantuje, że członkami wybieranymi przez parlament są: członek Izby Adwokackiej, profesor nauk prawnych oraz przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, który musi mieć znaczące doświadczenie zawodowe oraz wiedzę z zakresu prawa i praw człowieka, a także pięcioletnie prawnicze doświadczenie zawodowe. Organami uprawnionymi do przedstawiania tych kandydatów są: Izba Adwokacka, Wydziały Prawa mające siedzibę w Republice Kosowa oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego funkcjonujące w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Organy te wskazują parlamentowi dwóch kandydatów na stanowisko członka Rady.

Procedura wyboru członków Rady jest rozbudowana i przebiega dwutorowo, odmiennie dla prokuratorów (procedura prokuratorska) i odmiennie dla osób powoływanych przez parlament (procedura parlamentarna). Szczegółowe zasady wyłaniania członków-prokuratorów określa rozporządzenie Rady Sądownictwa Kosowa⁸, z kolei tryb wyborów członków Rady wybieranych przez parlament został określony w ustawie o Radzie. Procedura prokuratorska rozpoczyna się trzy miesiące przed zakończeniem kadencji członka Rady. W przypadku ustania mandatu przed upływem kadencji procedura wyboru następuje niezwłocznie. W przypadku, gdy do Rady aplikują osoby wywodzące się z mniejszości narodowych lub kobiety, Rada zobowiązuje się do powołania do swojego składu co najmniej jednego przedstawiciela mniejszości narodowych oraz co najmniej trzy kobiety. Rada Prokuratury powołuje Komisję Wyborczą składającą się z trzech członków (członka Rady niebędącego prokuratorem, który z urzędu jest przewodniczącym Komisji Wyborczej, prokuratora Biura Prokuratora Generalnego, urzędnika Sekretariatu Rady). W tej procedurze kandydatami do Rady mogą być prokuratorzy z mandatem stałym, którzy posiadają niezbędne kwalifikacje i doświadczenie. Kandydaci nie powinni mieć orzeczonej kary dyscyplinarnej w ciągu ostatnich pięciu lat (z wyłączeniem nagany). Komisja złożona z trzech członków Rady nadzoruje przebieg wyborów, w tym ocenia kandydatów pod względem formalnym. Prokuratorzy głosują na kandydatów w odpowiednich kategoriach wyborców, to oznacza, że prokuratorzy prokuratorów podstawowych głosują na kandydatów z grona prokuratorów prokuratorów podstawowych, prokuratorzy Prokuratury Specjalnej głosują na kandydatów z grona prokuratorów tej prokuratury, a prokuratorzy Prokuratury Apelacyjnej na prokuratorów tej prokuratury. Kworum obecnych podczas głosowania stanowi ponad połowa prokuratorów zatrudnionych w danej prokuraturze. Wyboru kandydata na członka Rady dokonuje się w głosowaniu tajnym. Kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów, uzyskuje mandat członka Rady. W przypadku, gdy dwóch lub więcej kandydatów uzyska równą liczbę głosów, przeprowadza się drugą turę głosowania spośród kandydatów, którzy otrzymali najwięcej głosów. Jeśli w drugiej turze kandydaci otrzymają równą liczbę głosów, powoduje to wybór poprzez losowanie.

Parlamentarna procedura wyboru członków Rady rozpoczyna się sześć miesięcy przed wygaśnięciem mandatu danego członka Rady. W przypadku wcześniejszego wygaśnięcia kadencji procedura ta rozpoczyna się trzydzieści dni od dnia opróżnienia stanowiska. Zgodnie z ustawą o Radzie Prokuratury parlament ogłasza wakat na stanowisko członka Rady, a komisja parlamentarna określa wymogi dla kandydatów. Ogłoszenie o naborze nie może być krótsze niż 15 dni i nie dłuższe niż 20 dni. Po upływie terminu ogłoszenia o naborze, komisja weryfikuje

⁸ Rregullore nr 06/2020 per zgjedhjen e anetareve prokurore te keshillit prokurorial te Kosoves.

kandydatów pod kątem formalnym i przeprowadza rozmowy kwalifikacyjne z każdym kandydatem spełniającym wymagania konkursowe. Komisja sporządza listę dwóch kandydatów na jedno stanowisko. Jeżeli w pierwszej turze kandydaci zgłoszeni przez komisje nie uzyskają większości głosów wszystkich obecnych i głosujących deputowanych Zgromadzenia, to w drugiej turze za wybranego uważa się kandydata z największą liczbą głosów.

KOMPETENCJE I ORGANIZACJA

Rada Prokuratury Kosowa jest instytucją w pełni niezależną w wykonywaniu swoich funkcji zgodnie z prawem. Analiza postanowień Konstytucji pozwala przyjąć, że ustrojodawca nakłada na Radę trzy zasadnicze zadania ustrojowe. Po pierwsze, Rada prokuratorów zapewnia wszystkim obywatelom równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, Po drugie, Rada ma zapewniać niezależność, profesjonalizm i bezstronność prokuratorów i odzwierciedlać wieloetniczny charakter Kosowa oraz przestrzegać zasady równości płci. Po trzecie, Rada Prokuratury Kosowa jest odpowiedzialna za rekrutację, proponowanie, awansowanie, przenoszenie, ponowne proponowanie oraz dyscyplinowanie prokuratorów na zasadach przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie.

Rada, realizując konstytucyjnie określone funkcje, wyposażona została przede wszystkim w kompetencje dotyczące spraw personalnych prokuratorów. W tym zakresie Rada przedstawia Prezydentowi wniosek o mianowanie na urząd prokuratora⁹. Ustawa o Radzie w tym zakresie przewiduje, iż w terminie 60 dni od otrzymania wniosku Prezydent powołuje prokuratora. Jeśli w tym terminie Prezydent nie dokonał powołania, Rada może ponownie wystąpić z wnioskiem o mianowanie. W takim przypadku Prezydent jest zobowiązany powołać kandydata przedstawionego przez Radę Prokuratury.

Kosowskie rozwiązania przewidują początkowy mandat prokuratorowski, który trwa trzy lata. W tym czasie prokurator m.in. przechodzi szkolenie wstępne w Akademii Sprawiedliwości, która jest odpowiedzialna za doskonalenie zawodowe sędziów i prokuratorów¹⁰. Szkolenie wstępne trwa 12 miesięcy. Prokurator z mandatem początkowym podlega dwóm ocenom w trakcie trwania trzyletniego mandatu początkowego. Komisja ds. Oceny Pracy Prokuratorów, będącą stałą komisją w Radzie, dokonuje oceny prokuratora i przedstawia rekomendację Radzie Prokuratury w sprawie ponownego powołania na stały mandat prokuratorowski, który trwa do osiągnięcia wieku emerytalnego. Rada podejmuje uchwałę w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydata na stały mandat prokuratorowski. W razie podjęcia uchwały odmawiającej przedstawienia konkretnej kandydatury Prezydentowi z wnioskiem o ponowne powołanie na stały mandat prokuratorowski, Rada jedynie przedstawia takiej osobie decyzję z uzasadnieniem. Od samej uchwały Rady prawo nie przewiduje żadnych środków odwoławczych. *De lege ferenda* należy zgłosić postulat, by ustawodawca uzupełnił procedurę o stosowane środki odwoławcze przysługujące kandydatowi na prokuratora w sytuacji, gdy Rada podjęła uchwałę, odmawiając przedstawienia konkretnej kandydatury Prezydentowi z wnioskiem o ponowne powołanie na stały mandat prokuratorowski.

⁹ Zob. E. Hasani, *Komento mbi neni 109*, [w:] E. Hasani, I. Čukalović, *Komentar. Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Prishtinë 2013, s. 501.

¹⁰ Law no. 05/1-095 on Academy of Justice.

Wracając do głównego nurtu rozważań: Rada Prokuratury, realizując konstytucyjnie określone funkcje, wyposażona została przede wszystkim w kompetencje dotyczące spraw personalnych prokuratorów: decyduje o przeniesieniach i awansach prokuratorów, decyduje o organizacji egzaminu dla kandydatów na prokuratorów, decyduje o liczbie prokuratorów w każdej prokuraturze, dokonuje oceny pracy prokuratorów, prowadzi postępowania dyscyplinarne prokuratorów. Drugi obszar kompetencji dotyczy przedstawiania kandydatur lub powoływania konkretnych osób na poszczególne stanowiska w prokuraturach. Do najważniejszej kompetencji należy przedstawianie wniosku Prezydentowi Republiki o powołanie i odwołanie Prokuratora Generalnego oraz powoływanie i odwoływanie szefów Prokuratury Apelacyjnej, Prokuratury Specjalnej oraz prokuratur podstawowych. Trzeci obszar kompetencji dotyczy funkcjonowania prokuratur. Rada sporządza i nadzoruje budżet prokuratury, a także zatwierdza roczne sprawozdania z działalności i wydatków Biura Prokuratora Generalnego. Dodatkowo należy wskazać, że Rada posiada szerokie kompetencje prawodawcze w aspekcie funkcjonowania prokuratury. W tym zakresie Rada uchwała przepisy regulujące: przenoszenie i awansowanie prokuratorów¹¹, doskonalenie zawodowe prokuratorów¹², procedurę powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego i szefów prokuratur¹³, kryteria oceny pracy prokuratorów¹⁴, wewnętrzną organizację Biura Prokuratora Generalnego¹⁵, zasady losowego przydziału spraw w prokuraturach¹⁶, Kodeks Etyki Prokuratorów¹⁷ oraz Kodeks etyki dla pracowników administracji¹⁸.

Status prawny członków Rady Prokuratury wyróżnia się pewną specyfiką. Zasadniczo mandat w tym organie ma charakter zróżnicowany, ponieważ Przewodniczący Rady, Wiceprzewodniczący, Przewodniczący Komisji ds. Normatywnych, Przewodniczący Komisji ds. Oceny Pracy Prokuratorów oraz Przewodniczący Administracji Prokuratorowskiej posiadają mandat o charakterze zawodowym i na okres pełnienia tych funkcji wykonywanie ich obowiązków jako prokuratorów ulega zawieszeniu. Ustawa gwarantuje im powrót do pełnienia obowiązków prokuratorów w prokuraturach, w których pracowali przed objęciem przez nich funkcji w Radzie. Członkowie Rady w czasie trwania kadencji nie mogą awansować oraz nie mogą objąć stanowiska szefa prokuratury. Członkowie Rady posiadają immunitet materialny, ponieważ nie podlegają odpowiedzialności karnej oraz cywilnej za opinie wyrażane podczas wykonywania swoich funkcji w Radzie. Członkowie Rady zobowiązani są do uczestnictwa na posiedzeniach Rady, pracy w komisjach Rady i grupach roboczych, a także wykonywania prac i czynności zleconych przez Radę w ramach przysługujących jej uprawnień i obowiązków.

Kadencja członków Rady Prokuratury wynosi pięć lat. Ustawa wprowadza zakaz reelekcji. Mandat członka Rady ustaje po upływie kadencji, w razie śmierci, rezygnacji, skazania za popełnienie przestępstwa (z wyjątkiem przestępstw popełnionych przez zaniechanie), utraty statusu, na którym opiera się powołanie, utraty zdolności do czynności prawnych,

¹¹ Rregullore nr 02/2021 për transferimin dhe avancimin e prokurorëve të shtetit.

¹² Rregullore nr 01/2020 – për trajnimin dhe zhvillimin profesional në sistemin prokurorial.

¹³ Rregullorja nr 06/2019 për emërimin e kryeprokurorit të shtetit dhe kryeprokurore të prokurorëve të republikës së Kosovës.

¹⁴ Rregullore nr 05/2020 për vlerësimin e performancës së prokurorëve.

¹⁵ Rregullore nr 11/2015 – për organizimin e brendshëm dhe funksionimin e prokurorit të shtetit.

¹⁶ Rregullore nr 06/2015 për ndarjen e lëndëve.

¹⁷ Kodi i etikës dhe sjelljes profesionale për prokurorë.

¹⁸ Kodi i etikës profesionale për punonjësit mbështetës.

powtarzającej się nieobecności na posiedzeniach Rady (przez ponad trzy miesiące) oraz w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego. Ustawa przewiduje zakaz łączenia stanowiska członka Rady ze stanowiskiem sędziego, prokuratora z mandatem wstępnym, deputowanego Zgromadzenia, członka rządu, burmistrza, członka Zgromadzenia Miejskiego, z zatrudnieniem w administracji, a także z pełnieniem jakiegokolwiek funkcji w partii politycznej lub fundacji czy stowarzyszeniu związanymi z partiami politycznymi.

Na status prawny członków Rady wpływa również system ich wynagradzania, który kształtuje ich status materialny. System wynagrodzeń członków Rady został powiązany z systemem wynagrodzeń sędziów. Przewodniczący Rady otrzymuje wynagrodzenie równe wynagrodzeniu Prezesa Sądu Najwyższego Kosowa, co oznacza, że jego wynagrodzenie nie może być niższe niż wynagrodzenie Premiera Rządu Kosowa. Członkowie Rady posiadają mandat o charakterze zawodowym (Wiceprzewodniczący, Przewodniczący Komisji ds. Normatywnych, Przewodniczący Komisji ds. Oceny Pracy Prokuratorów oraz Przewodniczący Administracji Prokuratorów) otrzymują wynagrodzenie równe wynagrodzeniu sędziów Sądu Najwyższego. Pozostali członkowie Rady otrzymują uposażenie w formie rekompensat za udział w posiedzeniach Rady, pracę w komisjach i organach pomocniczych. Rekompensata wynosi do 25% miesięcznego wynagrodzenia prokuratora prokuratorury podstawowej.

Członkowie Rady ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za niewłaściwe zachowanie, które zgodnie z rozporządzeniem Rady w sprawie postępowania dyscyplinarnego członków Rady Prokuratorury Kosowa oznacza każde działanie sprzeczne z Konstytucją, prawem, rozporządzeniami Rady, jak również wszelkie naruszenia przewidziane w Kodeksie Etyki Zawodowej Członków Rady Prokuratorury¹⁹. Postępowanie może zostać wszczęte na wniosek lub z własnej inicjatywy Rady. W razie zainicjowania postępowania dyscyplinarnego Przewodniczący Rady ustanawia Komisję Dyscyplinarną, w skład której wchodzi dwóch członków Rady oraz prokurator Biura Prokuratora Generalnego. Po przeprowadzeniu postępowania i stwierdzeniu, że członek Rady dopuścił się niewłaściwego zachowania, Komisja podejmuje decyzję o ukaraniu naganą i zawieszeniu w prawach członka Rady do czasu podjęcia ostatecznej decyzji. W takiej sytuacji Rada może odwołać członka będącego prokuratorem, podejmując uchwałę kwalifikowaną większością 2/3 głosów. W sytuacji, gdy postępowanie dotyczy członka niebędącego prokuratorem, Rada wnioskuje do parlamentu o jego odwołanie. Od decyzji Rady Prokuratorury w sprawie odwołania członkowi przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego w terminie piętnastodniowym od dnia doręczenia decyzji o jego odwołaniu.

Rada Prokuratorury ze swojego grona wybiera przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego na trzyletnią kadencję. Wybory na przewodniczącego przeprowadza się na pierwszym posiedzeniu Rady po zakończeniu kadencji poprzedniego przewodniczącego. Do czasu wyboru nowego przewodniczącego posiedzeniom Rady przewodniczy ustępujący przewodniczący. Wyboru dokonuje się kwalifikowaną większością głosów 2/3 członków Rady w głosowaniu tajnym. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, przeprowadzana jest druga tura, w której udział biorą dwaj kandydaci z największą liczbą głosów. W drugiej turze wyboru na stanowisko przewodniczącego również konieczne jest uzyskanie większości 2/3 głosów członków Rady. Jeżeli żaden z dwóch kandydatów

¹⁹ Rregullore nr 07/2016 per proceduren disiplinore per anetaret e keshillit prokurorial te Kosoves.

nie uzyska wymaganej większości, przeprowadzana jest trzecia tura głosowania, w której przewodniczącym zostaje kandydat, który uzyskał względną większość głosów. W przypadku, gdy kandydaci uzyskali równą liczbę głosów, wybór dokonywany jest w drodze losowania²⁰. Wybór wiceprzewodniczącego Rady odbywa się na analogicznych zasadach.

Przewodniczący reprezentuje radę na zewnątrz, przewodniczy jej posiedzeniom, zatwierdza porządek jej obrad, nadzoruje i kieruje pracami jej komisji, a także co najmniej raz w roku składa parlamentowi sprawozdanie z działalności wydatków Prokuratora Generalnego. Wiceprzewodniczącemu przysługują wszystkie kompetencje przewodniczącego w przypadku jego nieobecności lub przeszkód w pełnieniu funkcji. Rada obraduje na posiedzeniach, którymi kieruje przewodniczący. Posiedzenia zwoływane są nie rzadziej niż raz w miesiącu. Przewodniczący przesyła członkom Rady zaproszenie na posiedzenie Rady wraz z porządkiem obrad co najmniej trzy dni przed planowanym posiedzeniem. Członkowie Rady mogą zgłaszać swoje propozycje dotyczące punktów porządku obrad przewodniczącemu co najmniej 48 godzin przed posiedzeniem Rady²¹. Posiedzenia Rady są jawne, a porządek obrad podawany jest do publicznej wiadomości co najmniej 24 godzin przed posiedzeniem. Akty i decyzje Rady podejmowane są kolegialnie. Co do zasady, decyzje Rady zapadają zwykłą większością głosów, a decyzje na posiedzeniach Rady mogą być podejmowane, gdy w posiedzeniu uczestniczy co najmniej dziewięciu członków.

Rada Prokuratury realizuje swoje zadania ustrojowe oraz ustawowe kompetencje dzięki odpowiednio zorganizowanej strukturze wewnętrznej. Ustawa o Radzie Prokuratury przewiduje cztery stałe komisje: Komisję ds. Normatywnych, Komisję Budżetu, Finansów i Kadr, Komisję Administracji Prokuratorowskiej oraz Komisję ds. Oceny Pracy Prokuratorów. W celu zagwarantowania należytej obsługi organizacyjnej Rady powołano również Sekretariat Rady, na czele którego stoi Dyrektor Generalny Sekretariatu. Dyrektor wybierany jest przez Radę na okres trzech lat z możliwością przedłużenia zatrudnienia i przez nią odwoływany.

PODSUMOWANIE

W świetle przeprowadzonej analizy należy przyjąć, że kosowskie rozwiązania wobec Rady Prokuratury powodują, że jest to organ o szeroko zakreślonych kompetencjach. Wynika to z faktu, iż Rada ma wpływ zarówno na powoływanie, przenoszenie i awansowanie prokuratorów, jak i prowadzenie wobec nich postępowań dyscyplinarnych, a także realizowanie uprawnień związanych z funkcjonowaniem i organizacją prokuratury. Zasadniczym celem tych regulacji jest ograniczenie wpływu władzy wykonawczej na prokuraturę i prokuratorów. Przy pozytywnej ocenie tych regulacji należy podkreślić fakt, że Kosowo nie posiada ugruntowanych mechanizmów kultury prawnej oraz obyczajów demokratycznych²². Dlatego też tak ważne są odpowiednie rozwiązania normatywne stanowiące skuteczną gwarancję niezależności prokuratury i prokuratorów.

²⁰ Rregullore nr 09/2015 per zgjedhjen e kryesuesit dhe zevendes kryesuesit te keshillit prokurorial te Kosoves; Rregullore nr 01/2017 per ndryshimin dhe plotesimin e rregullores nr. 09/2015 per zgjedhjen e kryesuesit dhe zevendes kryesuesit te keshillit.

²¹ Rregullore nr 02/2020 per organizimin dhe vepimtarine e keshillit prokurorial te Kosoves.

²² Zob. G. Asta, *Il processo di state-building in Kosovo: una rilettura a venti anni dal suo avvio*, „Ordine internazionale e diritti umani” 2020, nr 1, s. 119 i n.

W tego typu organach fundamentalną kwestią pozostaje problematyka składu Rady oraz procedura wyboru jej członków, ponieważ są to zasadnicze elementy, które mają zapewnić Radzie autonomię i niezależność od czynników politycznych. Procedura wyboru członków Rady powoduje, że co najmniej dziesięciu na trzynastu członków Rady stanowią prokuratorzy wybierani przez pozostałych prokuratorów. Wypływa stąd wniosek, że środowiska prokuratorskie posiadają zdecydowaną przewagę i Rada w zasadzie stanowi najwyższą reprezentację środowiska prokuratorskiego w Republice. Z drugiej strony tak duża przewaga prokuratorów w Radzie może uzasadniać zarzut korporacjonizmu, rozumianego jako przesadne dbanie o interesy środowiska prokuratorskiego.

Uregulowanie Rady Prokuratury w ustawie zasadniczej powoduje zwiększenie autorytetu tego organu oraz większe gwarancje nieskrępowanego działania. Tak zakreślona pozycja Rady Prokuratury stanowi bardzo istotny czynnik gwarantujący niezależność prokuratury. Wpływ władzy wykonawczej na proces nominacji prokuratorów jest symboliczny z tego względu, że to konstytucja gwarantuje wyłączne prawo wysuwania kandydatów na prokuratorów Radzie Prokuratury, a prezydent, formalnie dokonujący aktu nominacji, jest w zasadzie związany wnioskiem Rady.

Z uwagi na przyjęte rozwiązania w zakresie ustalania składu osobowego należy przyjąć, że jest to organ o charakterze mieszanym. Prokurator Generalny wchodzi w skład Rady z racji pełnienia swojej funkcji. Także wyłanianie przewodniczącego tego organu przez samą Radę spośród jej członków jest w pełni akceptowalne. Sposób powoływania członków Rady, a zwłaszcza skład uwzględniający także inne osoby niż prokuratorów, wskazują, że jest to szczególny organ państwa pozostający w bliskiej relacji do władzy sądowniczej, co ma wpływ na funkcjonowanie Rady oraz ochronę niezależności prokuratury.

Bibliografia

Literatura

Asta G., *Il processo di state-building in Kosovo: una rilettura a venti anni dal suo avvio*, „Ordine internazionale e diritti umani” 2020, nr 1.

Benedek W., *Implications of the independence of Kosovo for international law*, [w:] *International Law between Universalism and Fragmentation*, red. I. Buffard, J. Crawford, A. Pellet, S. Wittich, Leiden 2008.

Bing B. JIA, *The Independence of Kosovo: A Unique Case of Secession?*, „Chinese Journal of International Law” 2009, nr 8, z. 1.

Hasani E., *Komento mbi neni 109*, [w:] E. Hasani, I. Čukalović, *Komentar. Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Prishtinë 2013.

Hilpold P., *The Kosovo Case and International Law: Looking for Applicable Theories*, „Chinese Journal of International Law” 2009, nr 8, z. 1.

Kremens K., *O braku potrzeby wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratury*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.

Kuca G., *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020.

Mistygacz M., *Współczesne rady prokuratorskie – organ ochrony niezależności czy ustrojowy ornament?*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.

Potyrała A., *Niepodległość Kosowa w świetle opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3.

Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.

Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

Zięba-Załucka H., *Prokuratura w nowej ustawie z 2016 roku. Eksperyment z podległością władzy wykonawczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5.

Akty normatywne

Law no. 05/1-095 on Academy of Justice <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=13318> [dostęp: 15.07.2021].

Law no. 06/1-056 on Kosovo Prosecutorial Council (<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18920>) [dostęp: 13.07.2021].

Law no. 03/1–224 on the Kosovo Prosecutorial Council (<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2709>) [dostęp: 13.07.2021].

Rregullore nr 06/2015 për ndarjen e lëndëve, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Nr.1357.2015-Rregullore%20NR.06.2015-Per%20ndarjen%20e%20lendeve.pdf> [dostęp: 15.07.2021].

Rregullore nr 09/2015 per zgjedhjen e kryesuesit dhe zevendes kryesuesit te keshillit prokurorial te Kosoves, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Nr.1458.2015-Rregullore%20Nr.09.2015-Per%20zgjedhjen%20e%20Kryesuesit%20dhe%20Zevendes%20Kryesuesit%20te%20KPK%20.pdf> [dostęp: 15.07.2021].

Rregullore nr 11/2015-për organizimin e brendshëm dhe funksionimin e prokurorit të shtetit, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Legjislacioni/rregullore/RREGULLORE%20NR.11.2015-P%3%8BR%20ORGANIZIMIN%20E%20BRENDSH%3%8BM%20DHE%20FUNKSIONIMIN%20E%20PROKURORIT%20T%3%8B%20SHTETIT.pdf> [dostęp: 15.07.2021].

Rregullore nr 07/2016 per proceduren disiplinore per anetaret e keshillit prokurorial te Kosoves, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20NR.07.2016%20-%20p%3%ABr%20procedur%3%ABn%20disiplinore%20p%3%ABr%20an%3%ABtar%3%ABt%20e%20KPK-s%3%AB.pdf> [dostęp: 16.07.2021].

Rregullore nr 01/2017 per ndryshimin dhe plotesimin e rregullores nr. 09/2015 per zgjedhjen e kryesuesit dhe zevendes kryesuesit te keshillit, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20Nr.01.2017%20-%20P%3%ABr%20ndryshimin%20dhe%20plot%3%ABsimin%20e%20Rregullores%20Nr.09.2015%20C%20p%3%ABr%20zgjedhjen%20e%20Kryesuesit%20dhe%20Z%3%ABvend%3%ABs%20Kryesuesit%20t%3%AB%20K%3%ABsh.pdf> [dostęp: 15.07.2021].

Rregullorja nr 06/2019 për emërimin e kryeprokurorit të shtetit dhe kryeprokurorëve të prokurorive të republikës së Kosovës, [https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Rregullorja%20Nr.06.2019%20p%C3%ABr%20em%C3%ABrimin%20e%20Kryeprokurorit%20t%C3%AB%20Shtetit%20dhe%20kryeprokuror%C3%ABve%20t%C3%AB%20prokurorive%20t%C3%AB%20Republik%C3%ABs%20s%C3%AB%20Kosov%C3%ABs\(1\)\(1\).pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Rregullorja%20Nr.06.2019%20p%C3%ABr%20em%C3%ABrimin%20e%20Kryeprokurorit%20t%C3%AB%20Shtetit%20dhe%20kryeprokuror%C3%ABve%20t%C3%AB%20prokurorive%20t%C3%AB%20Republik%C3%ABs%20s%C3%AB%20Kosov%C3%ABs(1)(1).pdf) [dostëp: 15.07.2021].

Rregullore nr 01/2020 - për trajnime dhe zhvillimin profesional në sistemin prokurorial, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Legjislacioni/Rregullore%20Nr.01.2020%20-%20P%C3%ABr%20trajnime%20dhe%20zhvillimin%20profesional%20n%C3%AB%20sistemin%20prokurorial.pdf> [dostëp: 15.07.2021].

Rregullore nr 02/2020 për organizimin dhe veprimtarinë e keshillit prokurorial të Kosovës, [https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20Nr.02.2020%20-%20P%C3%ABr%20organizimin%20dhe%20veprimtarin%20e%20K%C3%ABshillit%20Prokurorial%20t%C3%AB%20Kosov%C3%ABs\(1\).pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20Nr.02.2020%20-%20P%C3%ABr%20organizimin%20dhe%20veprimtarin%20e%20K%C3%ABshillit%20Prokurorial%20t%C3%AB%20Kosov%C3%ABs(1).pdf) [dostëp: 15.07.2021].

Rregullore nr 05/2020 për vlerësimin e performancës së prokurorëve, [https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20Nr.02.2020%20-%20P%C3%ABr%20organizimin%20dhe%20veprimtarin%20e%20K%C3%ABshillit%20Prokurorial%20t%C3%AB%20Kosov%C3%ABs\(1\).pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Rregullore%20Nr.02.2020%20-%20P%C3%ABr%20organizimin%20dhe%20veprimtarin%20e%20K%C3%ABshillit%20Prokurorial%20t%C3%AB%20Kosov%C3%ABs(1).pdf) [dostëp: 15.07.2021].

Rregullore nr.06/2020 për zgjedhjen e anetareve prokurorë të keshillit prokurorial të Kosovës, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Udh%C3%ABzuesit/Rregullore/Rregullore%20Nr.06.2020%20-%20P%C3%ABr%20Zgjedhjen%20e%20an%C3%ABtar%C3%ABve%20prokuror%C3%AB%20t%C3%AB%20KPK-s%C3%AB.pdf> [dostëp: 15.07.2021].

Kodi i etikës dhe sjelljes profesionale për anetarët e Këshillit Prokurorial të Kosovës https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Nr.910.2012-Kodi_i_etikes_per_anetaret_e_KPK-se.pdf [dostëp: 15.07.2021].

Kodi i etikës dhe sjelljes profesionale për prokurorë, <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Kodi%20i%20etik%C3%ABs%20dhe%20sjelljes%20profesionale%20p%C3%ABr%20prokuror%C3%AB%202019.pdf> [dostëp: 16.07.2021].

Kodi i etikës profesionale për punonjësit mbështetës https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/AkteNenLigjore/Nr.910.2012-Kodi_i_etikes_per_anetaret_e_KPK-se.pdf [dostëp: 16.07.2021].