Katowice, dnia 26 czerwca 2015 r.

**RAPORT O STANIE PRZYGOTOWANIA PAŃSTWA DO KONTRADYKTORYJNEGO PROCESU KARNEGO 1 LIPCA 2015 r.**

1. **Uwagi ogólne.**

Uchwałą z dnia 22 kwietnia 2014 r. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP zaapelowała do podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą o wydłużenie vacatio legis dla ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, wprowadzającej nowy, kontradyktoryjny model procesu karnego, która wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

W przeciągu ostatnich kilkunastu miesięcy postulat Rady Głównej popierali kolejno Prokurator Generalny, Krajowa Rada Prokuratury, liczni przedstawiciele świata nauki, środowiska adwokackie oraz związane   
z ruchami obronny praw człowieka. Apele te nie zostały wysłuchane pomimo, iż wskazywały obszary, w których aparat sprawiedliwości i organów ochrony prawa nie jest przygotowany do sprostania wymogom kontradyktoryjnej procedury karnej, co w konsekwencji rodzi liczne zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego Państwa i Obywateli.

Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, jako największa organizacja przedstawicielska działająca w prokuraturze powszechnej wielokrotnie wskazywał, iż uchwalone przepisy spowodują wydłużenie i zwiększenie kosztów procesu, wbrew deklaracjom politycznym zapowiadającym skrócenie postępowań karnych o 1/3. Wskazywał jednocześnie, że w wyniku dopuszczenia dowodu z opinii prywatnej uprzywilejowana pozycję na sadowej sali zyskają obywatele znajdujący się   
w bardzo dobrej sytuacji majątkowej. Obecnie za bezwzględnie konieczne uznać należy syntetyczne wskazanie obszarów, w których widoczne jest nieprzygotowanie struktur Państwa do sprostania wymogom nowej procedury karnej i określenie podmiotów odpowiedzialnych za taki stan rzeczy.

1. **Minister Finansów – brak platformy elektronicznej do uzyskiwania danych o sytuacji majątkowej oskarżonego.**

Począwszy od 1 lipca 2015 r. prokurator będzie zobowiązany dołączać do każdego aktu oskarżenia informacje o stanie majątkowym oskarżonego pochodzącą ze systemu teleinformatycznego Ministra Finansów nie starszą niż sprzed 30 dni w chwili kierowania skargi (art. 213 § 1 a kpk). Brak takiej informacji uniemożliwi kierowanie do sądów powszechnych aktów oskarżenia. Z kolei wystąpienie z takim aktem oskarżenia, wbrew przepisom, bez wymaganej informacji skutkować będzie obligatoryjnym zwrotem sprawy w celu uzupełnienia braków formalnych aktu oskarżenia. Stosowne Rozporządzenie opublikowano dopiero w dniu 22 czerwca 2015 r. Projekt tego rozporządzenia nie przeszedł procedury konsultacji społecznych. Pomimo opublikowania Rozporządzenia w prokuraturach brak jest systemu elektronicznego zapewniającego dostęp do informacji w trybie art. 213 § 1a kpk. Jak zapewnia Ministerstwo Finansów, w chwili obecnej trwają dopiero testy aplikacji dostępowej pomiędzy administracją finansową,   
a Ministerstwem Sprawiedliwości. W rezultacie po 1 lipca 2015 r. prokuratura nie będzie mogła kierować do sądów powszechnych aktów oskarżenia. Oznacza to paraliż prowadzenia postępowań przygotowawczych.

Ministerstwo Finansów nie dysponuje wystarczającym budżetem na pokrycie kosztów związanych z wprowadzaną 1 lipca 2015 instytucją obrońcy   
z urzędu na wniosek każdego oskarżonego i koszt Skarbu Państwa.   
W szczególności nie oszacowano ryzyk związanych z tzw. „stopą zwrotu”   
w przypadku skazania osoby oskarżonej, optymistycznie zakładając, iż   
w każdym takim przypadku koszty zastępstwa procesowego zostaną zwrócone przez skazanego. W ocenie skutków regulacji całkowicie pominięto koszty związane w wprowadzoną na etapie prac parlamentarnych instytucją obligatoryjnego pełnomocnika pokrzywdzonego z urzędu na wniosek. Koszty te nie będą podlegać zwrotowi, a zatem mogą one znacznie przekroczyć koszty obligatoryjnej obrony na wniosek oskarżonego.

1. **Minister Sprawiedliwości – brak nowego Prawa o prokuraturze, niestosowanie „Regulaminu Grabarczyka”, brak rozwiązań prawnych zapewniających udział autora aktu oskarżenia   
   w rozprawie przed sądem, brak rozporządzenia określającego wzór pouczeń dla pokrzywdzonych i podejrzanych.**

W okresie, w którym trwały prace nad nową procedurą karną oraz po jej uchwaleniu, urzędem Ministra Sprawiedliwości kierowało 5 polityków. W tym czasie do konsultacji społecznych skierowano kilka projektów ustaw nowelizujących Ustawę o prokuraturze i projekt nowego Prawa   
o prokuraturze. Podstawowym ratio legis tych projektów było dostosowanie organizacyjne i strukturalne prokuratury do wymogów kontradyktoryjnego procesu karnego. W wyniku decyzji politycznych zaniechano prac nad nową ustawą ustrojową regulującą funkcjonowanie prokuratury. W rezultacie stroną w „amerykańskim” procesie będzie instytucja, której ramy ustrojowe pochodzą opierają się na Ustawie o prokuraturze z 1985 r.

Zamiast Prawa o prokuraturze Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało nową wersję Rozporządzenia Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Jego pierwsza, korzystna wersja zwana „Regulaminem Biernackiego” uległa radykalnej modyfikacji pod rządami kolejnego z Ministrów i jako „Regulamin Grabarczyka” nie przyjęła się w praktyce. Poprzez wprowadzenie do regulaminów licznych wyjątków od postulowanych przez środowisko prokuratorskie rozwiązań, Prokuratura w przededniu wielkiej reformy procesu karnego nie została poddana jakimkolwiek przekształceniom   
i działaniom dostosowawczym. Żadne z czterech kluczowych rozwiązań Regulaminu nie jest stosowane. Wąsko określona właściwość rzeczowa prokuratur okręgowych i apelacyjnych, które zgodnie z „Regulaminem Grabarczyka” miały przejąć około 1 % spraw z ponad 99 procent ogółu postępowań przygotowawczych prowadzonych przez prokuratury rejonowe nie jest w praktyce przestrzegana. Obowiązkowy referat oskarżycielski   
i sądowy istnieje w postaci szczątkowej. Nadal prokuratorzy funkcyjni oraz prokuratorzy z tzw. wydziałów nieliniowych prokuratur okręgowych   
i apelacyjnych nie prowadzą postepowań, a jeśli występują przed sądami, to incydentalnie. Wbrew zapewnieniom Ministerstwa Sprawiedliwości prokuratorzy prokuratur apelacyjnych i okręgowych nie pełnią dyżurów zdarzeniowych. W ich miejsce, Zarządzeniem Prokuratora Generalnego wprowadzono całkowicie fikcyjne dyżury według właściwości rzeczowej, czyli w sprawach w których nie dochodzi do zdarzeń wymagających udziału prokuratora w oględzinach miejsca zdarzenia.

Od stycznia 2015 r. istnieje obowiązek uczestniczenia w rozprawach sądowych prokuratora – autora aktu oskarżenia. Obowiązek ten pozostał jednak całkowicie fikcyjny pomimo, iż podstawowym warunkiem sukcesu procedury karnej jest zapewnienie udziału w rozprawie tego prokuratora, który sporządził i podpisał akt oskarżenia. Na tydzień przed wejściem w życie nowej procedury karnej Ministerstwo Sprawiedliwości nie przygotowało zmian w regulaminach urzędowania sądów i prokuratury zobowiązujących do takiego ukształtowania systemu wokand sądowych, który otwierałby możliwość uczestniczenia w rozprawie tego prokuratora, który jest autorem skargi i posiada kompleksową znajomość sprawy. Obecnie trwają prace pilotażowe nad systemem opracowanym oddolnie przez Sąd Rejonowy   
w Rudzie Śląskiej znanym jako "System organizacji terminarza rozpraw." Podkreślić należy że wspomniany system jest inicjatywą przewodniczącego wydziału karnego z Rudy Śląskiej, a nie zobowiązanych do podjęcia działań dostosowawczych - Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Reasumując, Regulamin wewnętrznego urzędowania mający dostosować prokuraturę do nowego procesu nie jest stosowany, a Ministerstwo Sprawiedliwości nie przygotowało jakiegokolwiek rozwiązania legislacyjnego zobowiązującego sądy i prokuratury do przestrzegania wynikającej   
z Regulaminu zasady występowania przed sądem autora aktu oskarżenia. Nie został zatem zrealizowany absolutnie podstawowy warunek, zapewniający skuteczność organów Państwa, działających na rzecz obywateli w kontradyktoryjnym procesie karnym.

1. **Minister Spraw Wewnętrznych i Policja – brak szkoleń dla kadry dochodzeniowej, brak kwalifikacji prawniczych po stronie funkcjonariuszy pionów dochodzeniowo śledczych   
   i odpływ kadrowy z tych struktur.**

W ocenie Rady Głównej stan merytorycznego i technicznego przygotowania Policji do nowej, kontradyktoryjnej procedury karnej określić należy jako znikomy. Rada otrzymuje liczne informacje od funkcjonariuszy pionów dochodzeniowo – śledczych o braku szkoleń z przepisów wchodzących   
w życie 1 lipca 2015 r. Jeśli mają one już miejsce to ich wartość dydaktyczna jest niewielka. W jednostkach Policji brakuje podstawowych środków technicznych takich jak papier, czy tonery do drukarek. Nowe procedury związane z anonimizacją akt zwiększyły potrzeby w tym zakresie   
o kilkadziesiąt procent, czego nie uwzględniono w budżetach. Funkcjonariusze Policji, podobnie jak prokuratorzy, nie otrzymali tekstów jednolitych wchodzącej w życie ustawy. Zauważalny jest odpływ najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy z pionów dochodzeniowo śledczych do pionów operacyjnych. Na szkoleniach kadry kierowniczej Policji instruuje się jak przerzucać w wystąpieniach w środkach masowego przekazu odpowiedzialność na prokuraturę w wypadku ewentualnego niepowodzenia procesowego, określając prokuraturę mianem „najsłabszego ogniwa reformy.” Wśród kadry policyjnej brak jest w szczególności funkcjonariuszy   
o wykształceniu prawniczym pomimo, że wraz z dniem 1 lipca 2015 pełna odpowiedzialność za prowadzenie dochodzeń spoczywać będzie nie na prokuraturze lecz na Policji. Ta pierwsza bowiem, pomimo zachowania obowiązku formalnego nadzoru, ale braku realnych instrumentów do jego wykonywania, poddawać będzie kontroli policyjne decyzje kończące postepowanie dopiero z chwilą otrzymania zażalenia na decyzje o umorzeniu lub odmowie wszczęcia dochodzenia lub wniosku o objęcie aktem oskarżenia. Zmiana ta w stosunku do obecnego stanu rzeczy ma charakter rewolucyjny   
i wymaga gruntownego oraz kompleksowego podwyższenia kwalifikacji   
i jakości kadry policyjnej zatrudnionej w pionach dochodzeniowo – śledczych włącznie z zatrudnianiem w nich osób o wykształceniu prawniczym.

1. **Prokuratura – niezapewnienie prokuratorom dostępu do zdigitalizowanych akt w trakcie rozprawy, brak modyfikacji w SIP (System Informatyczny Prokuratury), brak aktualnych aktów prawnych i pouczeń dla stron, brak Zarządzenia PG określającego nową organizacje pracy sekretariatów.**

W styczniu 2015 r. wszedł w życie nowy Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, który miał dostosować organizację prokuratury do wymogów kontradyktoryjnej procedury karnej. Regulamin ten, choć jest obowiązującym aktem prawnym, nie jest stosowany w praktyce o czym była mowa powyżej. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Głównej Związku zmianom procedury karnej winny towarzyszyć równolegle prowadzone gruntowne reformy ustrojowe prokuratury w zakresie umożliwiającym prokuratorom zajmującym się na co dzień prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych dostosowanie specyfiki pracy do dodatkowych obowiązków. W naszej ocenie, dostosowanie ustrojowe prokuratury do nowego modelu kpk wymaga   
w szczególności:

Po pierwsze, wprowadzenia zasady powiązania prokuratora referenta ze sprawą od samego początku, aż do jego prawomocnego zakończenia   
z uwzględnieniem postępowań przed sądami wszystkich instancji i Sadem Najwyższym**.** Konieczność taka jawi się jako bezdyskusyjna w nowej, kontradyktoryjnej procedurze karnej. Jej konstrukcja wymaga od prokuratora, jako strony procesu, bezwzględnej znajomości akt postępowania sądowego i stosownego przygotowania do udziału w rozprawie głównej. Konieczność powiazania prokuratora referenta ze sprawą przed sądem II instancji wynika z kolei z zmiany modelu postępowania odwoławczego, w którym w miejsce dominującego obecnie pierwiastka kasatoryjnego, pojawi się szeroka możliwość rozstrzygnięć reformatoryjnych,   
w związku umożliwieniem sądowi II instancji prowadzenia postępowania dowodowego, a także względami dobrze rozumianej ekonomiki procesowej.

Po drugie, wprowadzenia zasady obowiązkowego referatu oskarżycielskiego dla każdego prokuratora bez wyjątków, co umożliwiłoby równomierny podział nowych obowiązków na wszystkich prokuratorów, a nie tylko nieco ponad 60 %, którzy obecnie zajmują się prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych. Wprowadzeniu tej zasady powinna towarzyszyć ustawowa deregulacja obowiązków prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych oraz okręgowych związanych z nadzorem, lustracjami, wizytacjami, cenami okresowymi, konkursami na wolne stanowiska prokuratorskie, sprawozdawczością, międzynarodowym obrotem prawnym, czy też rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, a także zmiany strukturalne   
w prokuraturach apelacyjnych, w których spośród wszystkich wydziałów jedynie jeden zajmuje się prowadzeniem postepowań oraz w Okręgowych,   
w których spośród istniejących wydziałów tylko dwa wykonują tego rodzaju obowiązki.

Po trzecie, możliwie szerokiego określenia właściwości rzeczowej prokuratur okręgowych i apelacyjnych, tak aby obciążenie i odpowiedzialność za podejmowane decyzje procesowe prokuratorów zatrudnionych na tych szczeblach było równomierne z obciążeniem prokuratorów prokuratur rejonowych, którzy w obecnym stanie rzeczy zajmują się prowadzeniem większości postępowań ale przy założeniu, że postępowania przygotowawcze prowadzą nie tylko prokuratorzy wykonujący swoje obowiązki w tzw. wydziałach liniowych.

Po czwarte, rozbudowy poprzez doetatyzowanie pionu wspomagającego prokuratorów – administracji i asystentów.Jest to związane w powstaniem szeregu nowych obowiązków obciążających w istocie urzędników zatrudnionych w sekretariatach prokuratury. Asystenci prokuratora bowiem nie występują w prokuraturach rejonowych, które prowadzą 99,5 % postępowań. limit etatów asystentów w sądach wynosi - 3414 (przy limicie etatów sędziowskich wynoszącym 10.448), natomiast w prokuraturach limit etatów asystentów prokuratorów wynosi - 253, a analityków kryminalnych -122, co daje łącznie kadrę wspierającą pracę prokuratora - w ilości 375 etatów (przy limicie etatów prokuratorskich i asesorskich wynoszącym 6.428). Średnio 1 asystent sędziego przypada na 3 sędziów, a w prokuraturze 1 asystent prokuratora na 25 prokuratorów i 1 analityk kryminalny na 53 prokuratorów. Dysproporcje te tym bardziej są rażące, jeśli wziąć pod uwagę, że w nowym modelu postępowania karnego zakres obowiązków sędziego zmniejszy się. Wśród nowych zadań wymienić miedzy innymi należy: konieczność selekcji materiałów zgromadzonych w postępowaniu na dołączane do akt kierowanych do sądu i pozostające w prokuraturze oraz przechowywania i archiwizacji tych ostatnich, konieczność wyodrębniania zbiorów zawierających zeznania świadków i podejrzanych przed skierowaniem sprawy do sądu, obowiązek kopiowania wszelkich dowodów   
z przesłuchań świadków i podejrzanych oraz dołączania ich do akt podręcznych, celem zapewnienia możliwości ich odczytywania przez prokuratorów na kontradyktoryjnej rozprawie głównej, konieczność prowadzenia szczegółowych przeglądów akt podręcznych wraz z numeracją kart i dołączania do nich protokołów wszystkich rozpraw, konieczność powielania materiałów z uwagi na wymóg anonimizacji danych. W związku ze znacznym wzrostem objętości akt podręcznych niezbędne będzie również ich sprawne dostarczanie do sądu. Za nieuniknione uznać należy również wypożyczanie akt przed rozprawą, celem zapoznania się z ich zawartością   
i sporządzenia ewentualnych wniosków dowodowych. Pomimo zdecydowanego wzrostu obowiązków pionu administracyjnego Prokurator Generalny dopiero na niespełna tydzień przed wejściem w życie reformy podpisał nowe Zarządzenie dotyczące organizacji pracy sekretariatów. Zarządzenie to, podobnie jak w przypadku projektów rozporządzeń przygotowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, nie zostało poddane wymaganej przez prawo procedurze konsultacji społecznych. Pomimo radykalnego wzrostu obowiązków po stronie pionu administracyjnego od   
1 lipca 2015, poziom wynagrodzeń tej grupy zawodowej pozostał niezmieniony od połowy lat dziewięćdziesiątych. Wynagrodzenia te nie są waloryzowane od 2009 r. Na fakt ten, już w 2013 r zwracała uwagę Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka podkreślając w Dezyderacie z 18 kwietnia, że płace urzędników prokuratur oraz sądów nie odpowiadają godności wykonywanego zawodu oraz zakresowi obowiązków. Rekomendacje zawarte w Dezyderacie nie zostały w najmniejszym stopniu zrealizowane przez władze wykonawczą. W rezultacie zauważyć można odpływ doświadczonej kadry urzędniczej. Jest to tym bardziej niepokojące, że proces ten jest równoległy do reformy procedury karnej.

Dodatkowe problemy na kilka dni przed wejściem w życie nowej procedury karnej mają charakter techniczny. W miejscu utknęła informatyzacja prokuratury. Nowy sprzęt znalazł się w prokuraturach apelacyjnych   
i okręgowych, a nie tam gdzie jego potrzeba jest największa, czyli   
w prokuraturach szczebla podstawowego, prowadzących 99 procent postepowań karnych. Tak szeroko reklamowana digitalizacja akt, obejmuje ułamek procenta prowadzonych spraw. Wprowadzenie jej we wszystkich sprawach wiąże się z koniecznością ogromnych nakładów finansowych   
i zatrudnienia setek nowych pracowników do obsługi systemu. Digitalizacja jednego tomu akt trwa bowiem około godziny. Brak digitalizacji oznacza, że   
1 lipca 2015 na sądową salę wejdzie prokurator pozbawiony elektronicznego dostępu do materiałów sprawy, w szczególności protokołów przesłuchań świadków i podejrzanych, które teraz będzie musiał odczytywać. W rezultacie protokoły te będą powielane do akt podręcznych, co spowoduje czasem kilkukrotny wzrost ich objętości. Dotychczas nie wypracowano jakiejkolwiek metodyki dostarczania akt na wokandę sądową, co przy ich zwiększonej objętości staje się sprawą o kluczowym znaczeniu. Problem ten został całkowicie zbagatelizowany przez kierownictwo Prokuratury Generalnej. Podobnie jak dostosowanie Systemu Informatycznego Prokuratury do nowych realiów procesowych. System ten nie przeszedł bezwzględnie koniecznych modyfikacji i po 1 lipca 2015 stanie się w dużej mierze nieprzydatny. Przetarg na jego obsługę jest w tej chwili w zainteresowaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

1. **Wnioski.**

Analiza sytuacji prowadzi do wniosku, iż w przededniu wielkiej reformy procesu karnego, Państwo nie jest do niej przygotowane. Największe wysiłki w tym kierunku wykonują przyszli „aktorzy” kontradyktoryjnej procedury karnej – prokuratorzy, adwokaci, radcy prawni. Wysiłkom tym towarzyszy jednak bierność i brak profesjonalizmu władzy wykonawczej, która nie podejmuje działań dostosowujących system prawny do nowej procedury   
i zapewniających środki na jej sprawne funkcjonowanie. Jeśli podejmowane są już jakiekolwiek działania, to na ostatnią chwilę i w sposób chaotyczny. Dlatego też Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP podkreśla, iż pełną odpowiedzialność za spodziewane niepowodzenie reformy ponoszą nie prokuratorzy i pozostali uczestnicy postępowania karnego ale autorzy reformy - Komisja Kodyfikacyjna oraz politycy, którzy bezrefleksyjnie przyjęli jej propozycje, wprowadzając w toku procesu karnego dalsze, niekorzystne modyfikacje.

W tym stanie rzeczy jako reprezentacja środowiska prokuratorskiego, wobec nieuwzględnienia postulatu wydłużenia vacatio legis, apelujemy do klasy politycznej aby ta po wyborach parlamentarnych niezwłocznie przyjęła ustawę uchylającą szkodliwą reformę. Działaniom tym powinno towarzyszyć utworzenie Komisji ustrojowej, której zadaniem byłoby stworzenie nowych ustaw regulujących funkcjonowanie prokuratury i sądownictwa powszechnego oraz równolegle funkcjonującej Komisji kodyfikacyjnej   
z dominującą rolą prawników praktyków, która stworzyłaby nowoczesne procedury - karną, cywilną i administracyjną, umożliwiające sprawne funkcjonowanie aparatu sprawiedliwości.

***Do wiadomości:***

Prezydent RP

Prezydent Elekt

Marszałek Sejmu

Marszałek Senatu

Prezes Rady Ministrów

Prokurator Generalny

Krajowa Rada Prokuratury