



Rada Główna
Związku Zawodowego
Prokuratorów i Pracowników Prokuratury
Rzeczypospolitej Polskiej

Biuro Rady Głównej ZZPiPP RP: Prokuratura Apelacyjna w Katowicach
ul Wita Stwosza 31, 40-042 Katowice, tel. 253 10 35, fax 032/253 10 20
internet: www.prokuratura-zz.pl e-mail: biuro@prokuratura-zz.pl

RG 26/14

Katowice, 6 maja 2014 r.

Pan

Michał Królikowski

Wiceminister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 kwietnia 2014 r., stanowiące wniosek o przedstawienie opinii w sprawie treści Sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności Prokuratury w 2013 r. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, zauważa co następuje:

1. Uwagi ogólne:

Podobnie jak w latach ubiegłych sprawozdanie to zbiór tysięcy danych, które Prezesowi Rady Ministrów do oceny działalności prokuratury nie są niezbędne. W ocenie Rady, Sprawozdanie powinno liczyć około 30 stron, zawierać najważniejsze wskaźniki – skazywalność, stabilność decyzji, skuteczność wniosków o areszt, obciążenie pracą i liczbę osób które faktycznie prowadzą postępowania w relacji do ogółu prokuratorów. Pomimo zastrzeżeń zgłoszonych wobec Sprawozdania za rok 2012, zarówno przez Ministra Sprawiedliwości, jak i Radę Główną w tegorocznym Sprawozdaniu nadal brak jest wizji prokuratury w świetle obecnych uregulowań,

przepisów projektowanych oraz w zakresie modelu docelowego, tj. optymalnego w przekonaniu osób stojących obecnie na czele prokuratury. Sprawozdanie nie zawiera wizji prokuratury przyszłości, poza wizją trwania w archaicznym, niedostosowanym do wymogów prowadzenia kontradiktoryjnych postępowań karnych, zbiurokratyzowanym modelu.

W Sprawozdaniu za 2013 r., co prawda nie zawarto już informacji na temat ilości zakupionych żarówek, czy wymienionych hydrantów ale cały czas obejmuje ono szereg elementów, które wydają się całkowicie drugorzędnymi. Przykładowo ze Sprawozdania Prokuratora Generalnego za rok 2013 dowiadujemy się, że Prokurator jednego z departamentów wziął udział w konferencji pt. „Ubój rytualny – konflikt norm moralnych religijnych i prawnych”, prokuratorzy innego z departamentów odbyli 53 podróże służbowe wynikiem których było 438 notatek służbowych, prokurator apelacyjny w Szczecinie brał udział IX Ogólnopolskim Forum Kultury Słowa, prokurator jednego z departamentów uczestniczył w spotkaniu w ministerstwie zdrowia na temat reklamy i promocji wyrobów tytoniowych, a inny kontynuował kontakty ze Stołecznym Towarzystwem Ochrony Ptaków. Trudno zgodzić się również aby w obrębie zainteresowania Prezesa Rady Ministrów znajdował się fakt utrzymywania przez Prokuraturę Generalną kontaktów z Głównym Geodetą Kraju. Powyższe przykłady aktywności pozostają w sprzeczności z powszechnym wyobrażeniem, co do dziedzin, w których prokuratorzy winni koncentrować swoją działalność. Uwagę Rady Głównej zwrócił również nadmiernie rozbudowany dział dotyczący opiniowania aktów prawnych. W dziale tym, w dużej części cytowane są *in extenso* fragmenty opinii i to dotyczące aktów prawnych niewiele mających wspólnego z działalnością prokuratury. Zamiast opisu opinii wystarczyłby ich wykaz i ewentualnie elektroniczny zbiór. W opinii Rady trudno zgodzić się z tym, aby dla Prezesa Rady Ministrów istotne było, co sądzi Prokurator Generalny np. o Ustawie o ogrodach działkowych i likwidacji Polskiego Związku Działkowców (s 406). Podobną uwagę można by sformułować w odniesieniu do informacji, że Prokuratura Okręgowa w Słupsku podczas wizytacji Prokuratury Rejonowej w tej samej miejscowości zbadała 789 spraw albo że przeprowadzono badania problemowe postępowań z zawiadomień Związku Importerów Sprzętu Elektrycznego.

W tegorocznym Sprawozdaniu dają się jednakowoż zauważyć efekty konstruktywnej krytyki w latach ubiegłych. Świadczy o tym fakt, iż już na wstępie

dokumentu wyeksponowano najważniejszy wskaźnik, który mówi że 98,5 % spraw, w których prokuratorzy kierują do sądu akty oskarżenia zostaje zakończonych prawomocnymi wyrokami skazującymi.

Z uwagi na obszerny zakres Sprawozdania odniesienie się do jego całości wydaje się zadaniem przekraczającym możliwości czasowe Rady Głównej. Niewątpliwie jednak obszerność sprawozdania może w ocenie Rady determinować obserwowaną w ostatnich latach długotrwałość w jego ocenianiu po stronie władzy wykonawczej. W tym stanie rzeczy w niniejszym opracowaniu skupiła się na kwestiach w jej ocenie najistotniejszych.

2. Uwagi dotyczące oceny Prokuratora Generalnego, co do możliwości sprostania przez prokuratorów wymogom kontradiktoryjnego procesu karnego.

Już w części wstępnej Sprawozdanie zawiera informację, która pozostaje w sprzeczności z poglądem zdecydowanej większości prokuratorów. Rada Główna ma tu na myśli optymistyczną ocenę przystosowania prokuratury do znowelizowanego niedawno kpk, którego najistotniejsze przepisy wejdą w życie w lipcu 2015 r. Jest to ocena wynikająca z fałszywego przeświadczenia, że nieudolnym nadzorem, regresami i dyscyplinarkami przekona się prokuratorów do tego by wykonali dwukrotnie więcej obowiązków w tym samym czasie. Na uwagę w tym miejscu zasługuje fakt, iż ocena zawarta w Sprawozdaniu pozostaje w kolizji z wnioskami płynącymi z Konferencji przeprowadzonej przez Prokuraturę Generalną w dniu 24 kwietnia 2014 r. „Prokuratura, a kontradiktoryjny model postępowania.”

Na wstępie Sprawozdania, Prokurator Generalny wskazał, iż *„obecnie nie ma powodów do obaw, że prokuratorzy nie podołają zwiększonym obowiązkom procesowym.”* Niemniej już w następnym zdaniu wyraził zaniepokojenie stwierdzając, iż: *„trudno dokładnie przewidzieć, jak ukształtuje się praktyka procesowa, ale z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać, że nowy model procesu spowoduje, że obecne, bardzo korzystne dla prokuratorów wyniki pracy na odcinku sądowym nie zostaną utrzymane, co nie wynika z ich gorszej pracy, lecz będzie naturalną konsekwencją przyjęcia nowych rozwiązań ograniczających inicjatywę sądu w samodzielnym dochodzeniu do prawdy materialnej.”* Jak zatem łatwo zauważyć, istnieje zasadnicza niespójność logiczna w tej kluczowej sprawie.

Z jednej strony bowiem Prokurator Generalny nie widzi powodów do obaw, co do możliwości prokuratorów w zakresie sprawnej obsługi nowego procesu karnego, z drugiej zaś, przewiduje iż prokurator nie będzie w stanie zastąpić sądu w skutecznym dochodzeniu do prawdy materialnej, co skutkować będzie zmniejszeniem ilości wyroków skazujących w stosunku do wskaźników powołanych na wstępie. W tym miejscu widoczny jest brak pogłębionej refleksji, wynikiem której byłaby odpowiedź na pytanie w jaki sposób przygotować prokuraturę do nowych wzywań kontradyktoryjnego procesu karnego, tak aby wprowadzone uregulowania nie doprowadziły do ziszczenia się obaw Prokuratora Generalnego, w zakresie pogorszenia podstawowego miernika pracy prokuratorów, jakim jest procent wyroków skazujących w stosunku do wniesionych aktów oskarżenia. Zaznaczyć również należy, iż cytowany powyżej fragment Sprawozdania o tym, iż prokuratorzy podążają zwiększonym obowiązkom został wykorzystany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jako argument przemawiający za nieuwzględnieniem postulatu Związku wyrażonego w Uchwale z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Ustawy z dnia 27 września o zmianie Ustawy Kodeks postępowania Karnego oraz projektu ustawy z dnia 31 marca 2014 r. o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw o wydłużeniu *vacatio legis* do lipca 2016 r.

Zauważona przez Radę Główną niekonsekwencja Prokuratora Generalnego zawarta w Sprawozdaniu ulega dalszemu pogłębieniu w świetle stanowiska wyrażonego na wskazywanej powyżej Konferencji w dniu 24 kwietnia 2014 r. Dla jej zobrazowania niezbędne jest wskazanie wprost fragmentów wystąpienia Andrzeja Seremeta, który powiedział między innymi: *„zmiany budzą poruszenie, może nawet niepokój, szczególnie wśród prokuratorów. Niepewność nie jest chyba obca nawet twórcom reformy (...). Pozostawienie regulacji wynikających z art. 311 § 3 i 5 ustawy nowelizującej może spowodować ignorowanie treści wymienionych przepisów i sporządzanie przez Policję w toku śledztwa pełnych protokołów z przesłuchań świadków, konflikty prokuratora z Policją co do zakresu przesłuchania świadków lub przesłuchiwanie większości świadków wyłącznie przez prokuratora. Każda z tych ewentualności jest szkodliwa. Nie podzielam zatem radości, z jaką niektórzy autorzy powitali zmiany dotyczące formy utrwalania czynności procesowych w śledztwie (...). Wprowadzenie modelu kontradyktoryjnego zmusi prokuratora pełniącego funkcję oskarżyciela na rozprawie głównej do takiej znajomości akt postępowania przygotowawczego, by mógł skutecznie przeprowadzić dowody dla poparcia tezy*

oskarżenia oraz wykazywać słabość dowodów przeprowadzanych przez obronę. Z przyczyn obiektywnych, tj. organizacji wokand w sądzie przez różnych sędziów nie jest możliwa obsada rozpraw przez prokuratora – autora aktu oskarżenia. Nie jest to zresztą wymóg bezwzględny, który miałyby wymuszać nowela; chodzi przecież o to, by prokurator mógł spełnić skutecznie zadanie, o którym wspomniałem, w tym kontekście nie jest natomiast ważna indywidualna identyfikacja prokuratora. Wszelako w nowym ujęciu postępowania dowodowego przed sądem z całą ostrością, znacznie bardziej niż obecnie ujawni się problem odpowiedzialności indywidualnej prokuratora za wynik tego postępowania. Ponieważ z różnych powodów prokuratorem oskarżającym przed sądem nie zawsze będzie autor aktu oskarżenia, często trudno będzie jednoznacznie wskazać tego prokuratora, którego poczynania skutkowały uniewinnieniem (...). Wydaje się oczywiste, że omawiana nowela powinna być skorelowana z ustawą o prokuraturze. Niestety projekt Prawa o prokuraturze zdaje się tej noweli nie dostrzegać wcale, albo jedynie w mglistym zarysie. Proponowane w tym projekcie rozwiązania, które polegają na eklektycznym połączeniu dotychczasowych elementów ustawy o prokuraturze z elementami nowymi, z uzupełnieniem rozwiązań dotychczas funkcjonujących w regulaminie urzędowania prokuratury nie wystarczy do dostosowania się prokuratury do znowelizowanego kpk. Proponowane zmiany w określeniu głównej funkcji prokuratora jako oskarżyciela publicznego, ustawowe określenie właściwości rzeczowej prokuratur okręgowych, uelastycznienie struktur wszystkich prokuratur, ustanowienie referatów dla niemal wszystkich prokuratorów mogą okazać się zmianami, które nie spełnią oczekiwań projektodawców. Niektóre z tych zmian mogą prowadzić do efektu przeciwnego do zamierzonego. Nieuchronnym skutkiem wprowadzenia sztywnych reguł właściwości rzeczowej prokuratur będą liczne spory kompetencyjne, a także przekazywanie spraw do dalszego prowadzenia innym prokuraturom, zgodnie z ich właściwością, zwłaszcza uwzględniając fakt, że przedmiot postępowania przygotowawczego może - w przeciwieństwie do postępowania sądowego – ulegać zmianom (...). Jak zatem zbilansować nowelę wrześnieową w kontekście zadań, jakie wynikają z niej dla prokuratury? Używając niezbędnego tu skrótu - nowela utrzymuje instytucję śledztwa prokuratorowskiego; wbrew zamierzeniom projektodawców nieco ogranicza nadzór prokuratora nad dochodzeniem; zobowiązuje go do czasochłonnej selekcji materiału postępowania przygotowawczego; umożliwiając rezygnację z uzasadnienia aktu oskarżenia proponuje mu w zamian trudniejszą formułę przedstawienia tez oskarżycielskich

z powołaniem się na dowody, wreszcie nakłada obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego przed sądem (...). W konsekwencji zatem można by gorzko stwierdzić, że nowela zmierza do uproszczenia postępowania (bo chyba nie do jego przyspieszenia, czego, wydaje się, twórcy mają świadomość) przerzucając ciężar osiągnięcia tego skutku na barki prokuratora, a nadto wskazując na niego palcem jako jedyne winnego możliwego wzrostu wyroków uniewinniających.”

Reasumując zatem, Sprawozdanie z bliżej nie znanych Radzie przyczyn jest co najmniej niespójne z faktycznym poglądem Prokuratora Generalnego, który z jednej strony stwierdza, że prokuratorzy podolają, natomiast z drugiej dostrzega cały kompleks mankamentów nowelizacji kpk, które jak zauważa stwarzają niemal pewność, iż w istotny sposób wzrośnie liczba wyroków uniewinniających. Zarówno w Sprawozdaniu, jak i stanowisku wypowiedzianym na Konferencji w dniu 24 kwietnia 2013 r. brak jest pogłębionej refleksji, a w szczególności postulatów *de lege ferenda*, które miałyby udzielić odpowiedzi na pytanie nie tylko, czy prokuratura jest dostosowana, ale jak dostosować ją do nowych wyzwań. Na to pierwsze z pytań, Prokurator Generalny, w sposób mało przejrzysty w Sprawozdaniu, a nieco bardziej wyrazisty w wystąpieniu, odpowiada przecząco. Na drugie z fundamentalnych pytań nie odpowiada wcale. Uczyniła to natomiast Rada w swojej uchwale z dnia 22 kwietnia 2014 r. Zgodnie z jej treścią, 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 zwłaszcza wobec treści projektu nowelizującego KPK z dnia 31 marca 2014 r., zgodnie z którym zasada kontradiktoryjności nie będzie doznawała jakichkolwiek wyjątków, tj. sąd pozbawiony zostanie możliwości przeprowadzania dowodów z urzędu, nawet w wypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami. Takie uregulowanie wymaga od prokuratora jako strony procesu bezwzględnej znajomości akt postępowania sądowego i stosownego przygotowania do udziału w rozprawie głównej. Konieczność powiązania 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 sądowni 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 redukcja obowiązków prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych oraz okręgowych związanych z nadzorem, ocenami okresowymi, 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 postępowań oraz w Okręgowych, w których spośród istniejących wydziałów tylko dwa wykonują tego rodzaju obowiązki.

Na ilość i zakres tych obowiązków wskazuje Prokurator Generalny w Sprawozdaniu nie proponując jednak *de lege ferenda* zmian, które spowodowałyby ich ograniczenie.¹

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 postępowań².

Po czwarte, rozbudowy poprzez doetatyzowanie pionu wspomagającego prokuratorów – administracji i asystentów. Jest to związane z 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. Wśród nowych zadań wymienić między innymi należy: konieczność selekcji materiałów zgromadzonych w postępowaniu na dołączane do akt kierowanych do sądu

¹ Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury s. 3: „warto pamiętać, że struktura organizacyjna prokuratury musi uwzględniać konieczność wykonywania czynności, które nie mieszczą się w zakresie podstawowych zadań prokuratury, lecz dla realizacji tych zadań są niezbędne. To w szczególności czynności związane z obrotem prawnym z zagranicą, rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, wizytacjami, lustracjami, rozpoznawaniem skarg i wniosków, prowadzeniem postępowań służbowych i wyjaśniających (poprzedzających postępowanie dyscyplinarne), szkoleń, a także szeroko rozumianych spraw organizacyjnych i kadrowych, w tym dokonywaniem ocen kwalifikacyjnych. Stanowiska pracy utworzone dla wykonania tych zadań umiejscowione są na wyższych niż podstawowy szczeblach struktury organizacyjnej.”

² Jak wynika ze sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury w 2013 r. s. 515 w sprawach w których Ministerstwo Sprawiedliwości zamierza ściśle określić właściwość rzeczową prokuratur okręgowych prowadzonych jest rocznie łącznie około 7000 postępowań, a rejestrowanych około 3000. Skutkować to będzie wzrostem obciążenia ilością prowadzonych spraw w prokuraturach okręgowych o około 43 %.

i pozostające w prokuraturze oraz przechowywania i archiwizacji tych ostatecznych, 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. 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 dowodowych³⁴.

3. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego, a kwestia poszanowania niezależności prokuratorów i prokuratury.

Całkowicie niezrozumiała i budząca słuszny sprzeciw środowiska prokuratorskiego jest wyrażona w Sprawozdaniu nadzieja Prokuratora Generalnego na zniesienie ostatecznych gwarancji prokuratorskiej niezależności. W tym zakresie apel który skierowała do niego Rada Główna Związku o poszanowanie niezależności oraz Krajowa Rada Prokuratury nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Prokurator Generalny nadal wyraża chęć „ręcznego” sterowania śledztwami m.in. poprzez wprowadzenie instytucji polecenia zaniechania czynności procesowej oraz możliwości uchylania decyzji prokuratorów przez prokuratorów nadrzędnych w każdym czasie.⁵

3

Rada Główna nie podziela w tym zakresie stanowiska Prokuratora Generalnego, który wskazał iż digitalizacja akt samoistnie rozwiąże problem dysponowania na rozprawie materiałami z akt postępowania przygotowawczego, czy też powstałymi podczas rozprawy głównej. Digitalizacja akt na poziomie prokuratur rejonowych wymagałaby radykalnego zwiększenia liczby pracowników do jej obsługi oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt. Digitalizacja akt, w szczególności w okresach niewralgicznych statystycznie jest przy obecnej kadrze administracyjnej i jej wyposażeniu niemożliwa. Jej wprowadzenie znacznie wydłużyłoby proces przygotowania akt do ekspedycji wraz z aktem oskarżenia.

⁵ W tej kwestii Rada Główna wypowiedziała się w „Apelu o poszanowanie niezależności prokuratorów i prokuratury” z 10 lutego 2014 r.: Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP z najwyższym niepokojem odnosi się do propozycji Prokuratora Generalnego sformułowanych w piśmie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2013 r. wystosowanym z pominięciem Ministra Sprawiedliwości jako autora projektu Ustawy Prawo o prokuraturze. Na szczególną dezaprobatę środowiska prokuratorskiego zasługuje fakt, iż to Prokurator Generalny, który winien być pierwszym strażnikiem niezależności formułując propozycje, stanowiące w istocie zagrożenie dla niezależności prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze. Jest to tym bardziej niepokojące, że autorem tych propozycji jest były sędzia, a zatem osoba dla której poszanowanie gwarancji niezależności winno pozostawać najwyższym priorytetem. W ocenie prokuratorów skupionych wokół największej organizacji przedstawicielskiej działającej w prokuraturze powszechnej, skuteczne zwalczanie przestępczości wymaga wręcz rozbudowywania gwarancji niezależności, a nie jak to czyni Prokurator Generalny ich eliminowania lub wręcz

4. Struktura organizacyjna prokuratury, a sprawność realizacji zadań.

4.1. Uwagi ogólne. Braki Sprawozdania w odniesieniu do obciążenia prokuratorów prokuratur rejonowych ilością wokand i dyżurów.

zwracania się do polityków o ich istotną redukcję. Podkreślenia wymaga fakt, iż jednym z największych osiągnięć reformy rozdzielającej urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było wprowadzenie jako gwarancji niezależności zakazu wydawania poleceń, co do treści czynności prawnych. Prokurator Generalny w swoim wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów domaga się wprowadzenia możliwości wydawania przez przełożonych prokuratorów polecenia zaniechania realizowanych lub planowanych czynności. Jest to istotny wyłom w tej fundamentalnej gwarancji niezależności. W praktyce tego rodzaju regulacja otworzyłaby ścieżkę do ingerencji w autonomię prokuratora prowadzącego śledztwo, w szczególności w sprawach o najwyższym ciężarze gatunkowym dotyczących osób usytuowanych blisko świata władzy publicznej, polityki oraz biznesu np. poprzez podejmowanie działań uniemożliwiających zbieranie dowodów i blokujących przebieg postępowań. W rezultacie regulacja ta, z wyłączeniem jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej, a w szczególności kontroli niezawisłej władzy sądowniczej, otworzyła by drogę do subiektywnego blokowania postępowań przygotowawczych zgodnie z oczekiwaniami formułowanymi, czy to przez przedstawicieli świata polityki, czy środki masowego przekazu. Ryzyko takie ocenić należy za wysokie, zwłaszcza wobec zauważanej tendencji do wpisywania się w oczekiwania władzy wykonawczej w sytuacji wielomiesięcznego oczekiwania na zatwierdzenie sprawozdania Prokuratora Generalnego przez Prezesa Rady Ministrów. W dalszej kolejności Prokurator Generalny domaga się nadania każdemu z prokuratorów nadrzędnych, w tym sobie samemu, prawa do podejmowania umorzonych postępowań lub postępowań, w których odmówiono wszczęcia śledztwa bądź dochodzenia i to nie tylko w sytuacjach, o których mowa w Kodeksie postępowania karnego, tj. gdy w sprawie ujawnią się nowe istotne fakty oraz dowody. Uprawnienia takiego domaga się nawet w stosunku do decyzji, które doreczono stronom, a zatem takich które mogą być wzruszone w wyniku kontroli instancyjnej uruchomionej poprzez złożenie zażalenia na decyzję o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania. Rada Główna ZZPiPP RP stoi na stanowisku, iż otwarcie możliwości uchylania każdej decyzji przez prokuratorów nadrzędnych, to zamach na stabilność decyzji procesowej i możliwość manipulowania sprawą aż do czasu jej przedawnienia w zależności od aktualnej koniunktury i to bez jawiących się jako naturalne konsekwencji w postaci przejęcia sprawy do własnego prowadzenia. Zauważyć przy tym należy, iż pismo z dnia 11 października 2013 r. wywołuje wrażenie wprowadzenia w błąd jego adresata w osobie Prezesa Rady Ministrów poprzez wskazanie, iż obecnie „prokurator nadrzędny może, co najwyżej apelować do właściwego prokuratora, o to by podjął postępowanie.” Z § 262 Regulaminu Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury wynika tymczasem jednoznacznie, iż „podjąć na nowo umorzone śledztwo lub dochodzenie może prokurator, który wydał lub zatwierdził postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego, a prokurator nadrzędny tylko wtedy, gdy przejmuje sprawę do swego prowadzenia.” Ze stanowiska Prokuratora Generalnego wynika zatem w sposób wyraźnie widoczny niechęć do rozwiązania, w którym prokuratorzy nadrzędni mogliby zostać narażeni na obowiązek prowadzenia postępowań. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP stanowczo sprzeciwia się działaniom mającym na celu utrwalenie dla określonej grupy prokuratorów swoistego immunitetu na nieprowadzenie postępowań przygotowawczych. Już dziś znacząca część prokuratorów jest od tego obowiązku zwolniona. Obecnie należy podjąć działania na rzecz wprowadzenia zasady obowiązkowego referatu oskarżycielskiego i sądowego dla każdego prokuratora. Prowadzenie postępowań przygotowawczych i występowanie przed sądami powszechnymi powinno być bowiem nieodłącznym elementem prokuratorowskiej służby. Rada Główna za wysoce niepokojące uznaje postulaty Prokuratora Generalnego zmierzające do ograniczenia jednej z fundamentalnych gwarancji niezależności w postaci kadencyjności, jak również sprowadzenia Krajowej Rady Prokuratury do pozycji organu wyłącznie o kompetencjach opiniodawczych. Wyposażenie Prokuratora Generalnego w kompetencję do usuwania kierowników jednostek w oparciu o kryterium „dobra służby prokuratorowskiej” otwiera pole do nadużyć i w istocie rzeczy powrót do czasów, w których osoby niewygodne i przede wszystkim niezależne władzę. Kadencyjność jako gwarancja niezależności została wprowadzona po to aby tego rodzaju patologicznym praktykom przeciwdziałać. W ocenie Rady Głównej dotychczasowe kompetencje Krajowej Rady Prokuratury, bez względu na zastrzeżenia jakie Związek posiada, co do sposobu wyłaniania jej członków, wymagają zachowania zarówno w kwestii wskazywania kandydatów do objęcia stanowisk prokuratorowskich każdego szczebla, jak i wyrażania zgody na odwołanie z kadencyjnych stanowisk funkcyjnych. Za całkowicie niezrozumiałe uznać należy zabiegi Prokuratora Generalnego mające na celu odebranie Krajowej Radzie Prokuratury uprawnienia do opiniowania corocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego. Opinia taka w ocenie Związku powinna stanowić emanację poglądów środowiska prokuratorowskiego w szczególności na kwestię poszanowania gwarancji niezależności ze strony Prokuratora Generalnego. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP zwraca się do Prokuratora Generalnego o zrewidowanie szkodliwych dla niezależności prokuratorów i prokuratury propozycji. Apeluje o to jednocześnie, ażeby pierwszy po wyodrębnieniu prokuratury ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości Prokurator Generalny, zgodnie z oczekiwaniami prokuratorów, stał się „pierwszym strażnikiem niezależności.” Tylko bowiem całkowicie niezależna i apolityczna prokuratura jest w stanie skutecznie stać na straży praworządności, a w szczególności czuwać nad bezpieczeństwem Państwa i Obywateli. Rada Główna zwraca się również do Krajowej Rady Prokuratury o pilne ustosunkowanie się do propozycji Prokuratora Generalnego.

W Sprawozdaniu Prokurator Generalny stara się racjonalizować istnienie struktur zajmujących się działalnością, którą może wykonywać każdy prokurator ze swojego biurka np. międzynarodową pomocą prawną. Ze Sprawozdania dowiadujemy się, że w prokuraturach apelacyjnych jedynie 37 procent prokuratorów zajmuje się tym co należy do istoty tego zawodu, czyli prowadzeniem postępowań, a w prokuraturach okręgowych 42 procent. Oznacza to, że niemal 2/3 prokuratorów z tych szczebli wykonuje zadania okołoprocesowe nie dźwigając na co dzień ryzyka podejmowania decyzji procesowych. W Sprawozdaniu widoczna jest tendencja do wykazywania na pierwszym miejscu obciążenia tzw. wydziałów niemerytorycznych. Jest to zapewne zabieg nieświadomy ale demaskujący obawy przed reorganizacją.

W Sprawozdaniu znalazła się już typowa dla PG argumentacja wykazująca, że większość spraw prowadzonych przez prokuratury rejonowe nie wymaga dużego nakładu pracy. Wpisuje się to w znane już wcześniej deprecjonowanie pracy zatrudnionych tam prokuratorów. Ani słowa w sprawozdaniu, że prokuratury te prowadzą również ciężkie sprawy, a muszą skoro jest ich na tym szczeblu 99,5 %. Jak wynika ze Sprawozdania z liczby 1 130 082 spraw karnych, zarejestrowanych w 2013 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, 1 124 116 prowadzono w prokuraturach rejonowych (99,5 %). Średnie miesięczne obciążenie sprawami karnymi w prokuraturach rejonowych wyniosło w 2013 r. - 22,2 sprawy karnej na prokuratora, tj. 266,5 sprawy w skali roku. W 2013 r. w sprawach prokuratur rejonowych wszczęto łącznie 760 620 postępowań karnych, w tym 636 692 dochodzenia i 123 928 śledztw, z czego jedynie 10 793 stanowiły śledztwa własne prokuratora (1,4 % ogółu wszczętych postępowań). Podkreślić należy, iż ilość śledztw własnych wynika na tym poziomie ze specyficznej konstrukcji przepisów kpk. Prokuratorzy wolą powierzać śledztwa w części lub całości aby nie podlegać rygorystycznym warunkom ich przedłużania przez prokuratury nadrzędne. W ocenie Rady Głównej podawane przez Prokuraturę Generalną obciążenie ilością spraw wydaje się zaniżone. Aby uzyskać pewność, co do tej tezy za niezbędne należy zwrócić się do Prokuratora Generalnego o informację uzupełniającą na okoliczność, czy obciążenie uwzględnia fakt nieprowadzenia postępowań przez większość prokuratorów funkcyjnych oraz prokuratorów delegowanych do jednostek

wyższego rzędu. Gdyby powyższa teza okazała się prawdziwa, realne obciążenie okazałoby się znacznie wyższe.

W tym miejscu dodatkowego wyjaśnienia wymaga kwestia obciążenia prokuratorów z poziomu prokuratur rejonowych ilością wokand sądowych. Sprawa ta zyskuje na szczególnym znaczeniu w przededniu wejścia w życie nowego modelu procesu karnego. Symptomatyczne jest przy tym to, że Prokuratura Generalna takie obciążenie wokandami wykazała w odniesieniu do szczebli wyższych – prokuratur okręgowych i apelacyjnych. Sprawozdanie w tym zakresie wymaga uzupełnienia.

Brak jest również w Sprawozdaniu danych o obciążeniu prokuratorów prokuratur rejonowych dyżurami zdarzeniowymi. Ten istotny fragment działalności prokuratury jest zresztą od lat bagatelizowany przez Prokuraturę Generalną. Niezbędne jest ustalenie ilu prokuratorów czynnie uczestniczy w dyżurach, a ilu jest z nich zwolnionych. W tym stanie rzeczy, również we wskazanym zakresie Sprawozdanie wymaga uzupełnienia.

Ze Sprawozdania wynika również, iż sprawach zainicjowanych przed sądem przez prokuratury rejonowe w I instancji osadzono ogółem 410 193 osoby, w tym z udziałem prokuratora 200 134 (48,8 % ogółu osadzonych), tj. 47 osób osadzonych na prokuratora w skali roku. Dane te prowadzą do wniosku jakoby sprawy na poziomie prokuratur rejonowych były prowadzone przez 4258 prokuratorów. W opinii Rady Głównej liczba ta jest jednak znacznie mniejsza bo nie uwzględnia faktu, iż wielu spośród zatrudnionych na tym szczeblu prokuratorów prowadzeniem spraw się nie zajmuje. Sprawa ta wymaga wyjaśnień uzupełniających.

Za niezwykle istotną należy uznać informację ile spośród 51,2 % spraw, w których sprawcę osadzono, a nie było przy tym obecnego prokuratora to sprawy rozpoznawane w trybie uproszczonym na rozprawie głównej, a ile na posiedzeniu. Dane te w ocenie Rady Głównej Prokurator Generalny winien uzupełnić. Mają one szczególne znaczenie wobec wejścia w życie w 2015 r. nowego, kontradyktoryjnego modelu postępowania karnego, który nie przewiduje trybu uproszczonego. Uzyskanie tego rodzaju informacji pozwoli na bardziej precyzyjne oszacowanie wzrostu ilości spraw, które prokuratorzy będą musieli obsadzić w sądach powszechnych. Istnieją obawy, wielokrotnie artykułowane przez ZZPiPP RP, iż faktyczny wzrost liczby takich spraw, połączony z transformacją formy uczestnictwa w procesie przed sądem, spowodują łącznie zredukowanie czasu niezbędnego do

sprawnego prowadzenia postępowań przygotowawczych tak daleko idące, że zaburzy ono sprawność aparatu państwowego w zakresie ścigania i karania sprawców przestępstw.

4.2. Likwidacja małych prokuratur rejonowych.

W Sprawozdaniu Prokurator Generalny wyraźnie zmanifestował niezadowolenie wynikające z nieuwzględnienia jego wniosku o likwidację przez Ministra Sprawiedliwości małych prokuratur rejonowych. Rodzi to obawy, iż Prokurator Generalny, pomimo ostatecznego niepowodzenia projektu znoszącego małe sądy rejonowe, nadal podejmować będzie działania zmierzające do likwidacji małych prokuratur.

Jak stwierdził Prokurator Generalny „zaniepokojenie budzi też inny przejaw braku współpracy Ministra Sprawiedliwości z Prokuratorem Generalnym rzutujący w sposób bezpośredni na efekty prowadzonej etatyzacji, którym jest zaniechanie wszczęcia procesu legislacyjnego w odniesieniu do złożonych przez Prokuratora Generalnego projektów zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych 7 oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. Projekty te zakładały zniesienie małych niewystarczająco efektywnych, lecz kosztownych w utrzymaniu jednostek organizacyjnych prokuratury oraz dostosowanie struktury organizacyjnej prokuratury do struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego. Bardziej szczegółowo to zagadnienie zostanie omówione w dalszej części sprawozdania. Brak dostatecznej współpracy Ministra Sprawiedliwości stanowi istotną przeszkodę w procesie etatyzacji, wobec braku po stronie Prokuratora Generalnego niezbędnych prerogatyw.”

Ze stanowiskiem takim nie sposób się zgodzić, na co Rada Główna wielokrotnie zwracała uwagę w uchwałach oraz w środkach masowego przekazu. W ocenie ZZPiPP RP to właśnie stanowisko Prokuratora Generalnego uznać należy za niepokojące bo prowadzące do demontażu własnych struktur organizacyjnych, i to struktur, w których na co dzień prowadzi się tysiące postępowań karnych, załatwiających wiele realnych, ludzkich problemów, podczas gdy w tym samym czasie w strukturze organizacyjnej prokuratury istnieje cały szereg komórek, których

przydatność jest co najmniej dyskusyjna. W komórkach tych nie prowadzi się postępowań, a zatrudnieni tam prokuratorzy funkcjonują w komfortowych warunkach związanych z brakiem odpowiedzialności za podejmowane decyzje procesowe.

4.3. Wzmocnienie prokuratur rejonowych nowymi etatami?

Za mocno dyskusyjną uznać tezę o tym, że priorytetem polityki kadrowo – etatyzacyjnej Prokuratora Generalnego, jest utrzymywanie i przesuwanie stanowisk prokuratorskich przede wszystkim na odcinki pracy związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i obowiązkami sądowymi prokuratora. Ma to być również przygotowanie do wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzających poważne zmiany w formule procesu karnego. Prokurator Generalny stara się wzmocnić tą tezę faktem zwiększenia obsady prokuratur rejonowych o 37 etatów. Zapomina przy tym, że w tym samym czasie w tychże prokuraturach zmniejszyła się o 22 liczba asesorów. Oznacza to, że przyrost kadrowy na tym odcinku jest śladowy i wynosi 15 etatów. Ilość obowiązków, począwszy od lipca 2015 r. może wzrosnąć nawet dwukrotnie, przynajmniej na odcinku postępowania sądowego.

4.4. Nadzór z perspektywy Prokuratury Generalnej.

Za mylące należy uznać wywody Prokuratora Generalnego o ilości prokuratorów zajmujących się nadzorem. Jak wynika ze Sprawozdania na szczeblu prokuratury apelacyjnej oraz okręgowej czynności związane z nadzorem nad postępowaniem przygotowawczym sprawuje łącznie 275 osób, a więc 15,5 % kadry zatrudnionej na tych szczeblach prokuratury, co stanowi 5 % wszystkich osób (bez ścisłego kierownictwa) faktycznie zatrudnionych na stanowiskach orzeczniczych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury szczebla rejonowego, okręgowego i apelacyjnego (na dzień 31.12.2013 r. – 5 286 osób). Podawane przez Prokuratora Generalnego liczby nie uwzględniają 907 stanowisk funkcyjnych, obsadzanych w trybie art. 13, 13a i 13b ustawy o prokuraturze, w tym: 11 prokuratorów apelacyjnych, 19 zastępców prokuratorów apelacyjnych, 45 prokuratorów okręgowych, 61 zastępców prokuratorów okręgowych, 357

prokuratorów rejonowych, 414 zastępców prokuratorów rejonowych. Nie uwzględniają również funkcjonujących w jednostkach okręgowych i apelacyjnych prokuratury 208 naczelników wydziałów i kierowników samodzielnych działów. Wszystkie spośród wymienionych osób *de facto* zajmują się nadzorem. Łącznie daje to liczbę 1115. Biorąc to pod uwagę faktyczna liczba nadzorców urasta 1390. Oznacza to, że nadzorem zajmuje się co najmniej $\frac{1}{4}$ prokuratorów. Do liczby tej nie wlicza się osób wykonujących inne zadania np. związane z obrotem międzynarodowym, rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, szkoleniami, obsługą prasową, obsługą systemów informatycznych, działalnością organizacyjną. Ilość takich prokuratorów szacowana jest w Sprawozdaniu na 273. Daje to łączną liczbę 1663. Po doliczeniu 88 prokuratorów zatrudnionych w Prokuraturze Generalnej liczba ta urasta do 1751. Jeśli uwzględnić w tych obliczeniach ilość osób przebywających na długotrwałym leczeniu oraz leczeniu incydentalnym, okazuje się że spośród liczby 6281 prokuratorów, niespełna 4000 jest do stałej dyspozycji w tzw. linii. Jest to liczba zbyt mała aby sprostać wymogom kontradiktoryjnego procesu karnego.

Zdumiewająco brzmią niektóre tezy Sprawozdania zawierające ocenę jakości, czy potrzeby istnienia nadzoru w obecnej postaci. Rada Główna wielokrotnie wskazywała na zbyteczność nadzoru, zwłaszcza w sytuacji, gdy od wielu lat nadzór instancyjny sprawują sądy. Taka forma nadzoru w prokuraturze ma śladowy wręcz charakter i dotyczy m.in. decyzji od dowodach rzeczowych, czy też podejmowanych w sprawach przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. W tym stanie rzeczy co najmniej zadziwienie budzi wyrażony w Sprawozdaniu pogląd, iż „prokuratorzy prowadzący postępowania chętnie korzystają z pomocy prokuratorów sprawujących zwierzchni nadzór służbowy.” W rzeczywistości nadzór ten jest niemerytoryczny i czysto formalny. Jego konsultacyjny charakter jeszcze bardziej osłabia argumenty za utrzymaniem go w tej postaci. Teza zatem o wysokiej efektywności nadzoru jest chybiona, a wskazują na to przypadki głośnych spraw np. śmierci gen Papaly, uprowadzenia i zabójstwa K. Olewnika, czy Amber Gold. We wszystkich tych sprawach nadzór był sterowany z poziomu Prokuratury Generalnej i miał strukturę piętrową

4.5. Wzrost ilości spraw długotrwałych.

Powyższa teza znajduje odzwierciedlenie w danych dotyczących tzw. załatwialności, a w szczególności liczby spraw starych. Pomimo zmniejszenia ilości postępowań, wzrostowi uległa liczba spraw długotrwałych. Jak wynika z danych podawanych przez Prokuraturę Generalną, w odniesieniu do czasu trwania postępowania, zwiększyła się o 7 liczba spraw o najdłuższym pod względem procesowym okresie ich prowadzenia, tj. pozostających w toku ponad 5 lat (z 78 spraw do 85). Zwiększeniu uległa także liczba spraw pozostających w toku powyżej 3 m-cy do 6 m-cy o 1 419 (z 10 521 do 11 940), liczba spraw pozostających w toku powyżej 6 miesięcy do 1 roku o 442 (z 3 022 do 3 464), liczba spraw pozostających w toku powyżej roku do 2 lat o 132 (z 655 do 787), liczba spraw pozostających w toku powyżej 2 lat do 5 o 31 (z 358 do 389). Prokurator Generalny nie pokusił się natomiast o diagnozę tego stanowiska. Taką diagnozę może natomiast sformułować niemal każdy prokurator referent. Od kilku lat obserwuje się transformację charakteru przestępczości, która staje się coraz bardziej wyrafinowana. Coraz mniejsza jest ilość spraw dotyczących kradzieży przysłowiowego soku malinowego z piwnicy, a coraz większa złożonych spraw o charakterze gospodarczym. Ich prowadzenie wymaga o wiele większej wiedzy i nakładu pracy, a także środków finansowych.



4.6. Spadek ilości wniosków w trybie art. 335 § 1 k.p.k.

Jak wynika z treści Sprawozdania w 2013 r. zmniejszyła się liczba spraw zakończonych aktem oskarżenia, w którym umieszczono (lub do którego dołączono) wniosek o skazanie bez rozprawy w trybie art. 335 § 1 k.p.k. W 2013 r. taki wniosek złożono w 174 757 sprawach, tj. w 51,7 % spraw zakończonych aktem oskarżenia, wobec 191 961 oskarżonych, tj. wobec 48,7 % wszystkich oskarżonych. W 2012 r. wskaźnik spraw do których dołączono wniosek o skazanie w trybie art. 335 § 1 k.p.k. był wyższy i wynosił 54,0 % (wniosek dołączono do 195 212 aktów oskarżenia wobec 216 332 oskarżonych, tj. 50,8 % ogółu oskarżonych). W Sprawozdaniu Prokuratora Generalnego brak jest diagnozy takiego stanu rzeczy. Wskazać w tym miejscu na marginesie należy, iż Ministerstwo Sprawiedliwości właśnie z trybami konsensualnymi, w szczególności wzrostem ich liczebności, wiąże nadzieję na sukces eksperymentu z kontradyktoryjną procedurą karną. Przyczyną spadku

liczby wniosków w trybie art. 335 § 1 k.p.k. jest polecenie Prokuratora Generalnego aby prokuratorzy obsadzali posiedzenia w tym trybie pomimo braku takiego obowiązku w k.p.k. Gdyby polecenie to było realizowane we wszystkich apelacjach (część z nich nie wdrożyła go w życie), spadek wniosków w tym trybie byłby o wiele większy. Prokuratorzy wolą obecnie nie zamieszczać wniosków w trybie art. 335 § 1 k.p.k., gdyż sprawa trafia wówczas do trybu uproszczonego, najczęściej kończy się na jednej, bądź dwóch rozprawach w których nie ma obowiązku uczestniczenia. Zamiast formułować tego rodzaju polecenia Prokurator Generalny powinien wystąpić z pilną inicjatywą do Ministra Sprawiedliwości o korektę przepisów Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, który w obecnym brzmieniu, wbrew „duchowi” instytucji przewidzianej art. 335 § 1 k.p.k., oraz brzmieniu ustawy, nakazuje prokuratorowi branie udziału w posiedzeniach inicjowanych jego wnioskiem. Norma ta, jako sprzeczna z k.p.k. nie była dotąd w prokuraturach stosowana.

4.7. Niecelowe wydatkowanie 3 milionów złotych ze środków publicznych na realizację projektu *Wdrożenie oceny okresowej prokuratorów.*

W 2013 r. Prokuratura Generalna rozpoczęła realizację projektu *Wdrożenie oceny okresowej prokuratorów* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Budżet projektu, który realizowany będzie do dnia 30 czerwca 2015 r. wynosi, 3 151 050,00 zł. W ocenie Rady Głównej wydatkowanie tych środków jest bezcelowe albowiem powszechnie wiadomo, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają końcowe prace nad projektem ustawy Prawo o prokuraturze w którym przewidziany jest całkowicie nowy model ocen okresowych. Jak przewiduje projektodawca nowa ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r. Tymczasem przez kolejne pół roku mają trwać finansowane ze środków publicznych szkolenia dotyczące rozwiązań, które przestaną obowiązywać.


forazimem
Przewodniczący Prezydium
Rady Głównej ZZP i PP RP
nr 
Jacek/Śkała