

Niezależne Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad Vocem”
ul. Inwalidów Wojennych 14
43-600 Jaworzno

e-mail: prokuratorzy.ad-vocem@wp.pl

tel. +48 505 049 605

Dnia, luty 2010 roku

Pan
Lech Kaczyński

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Niezależne Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad Vocem” realizując swoje statutowe obowiązki pozwala sobie przedłożyć Panu Prezydentowi opinię o kandydatach do pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego i informację z przebiegu spotkań z Panem Andrzejem Seremetą i Panem Edwardem Zalewskim. Stowarzyszenie nasze – jak Pan Prezydent z pewnością pamięta – współuczestniczyło w pracach nad zmianą ustawy o prokuraturze od samego początku, zarówno poprzez udział w pracach komisji sejmowych, jak i poprzez przygotowywanie i przedkładanie stosownych opinii dot. konkretnych rozwiązań. Z tego też powodu Stowarzyszenie „Ad Vocem” – jako reprezentant części środowiska prokuratorskiego – uważało za swój obowiązek odbycie w/w spotkań i przygotowania opinii dla Pana Prezydenta jako osoby i urzędu w rękach, której leży ostateczna decyzja co do wyboru pierwszego Prokuratora Generalnego.

Spotkania przedstawicieli Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” z dwoma kandydatami miały miejsce w dniach 15 i 16 luty 2010 roku w Krakowie i w Warszawie.

W dniu 15 lutego 2010 roku w Krakowie przedstawiciele Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” spotkali się z Sędzią Sądu Apelacyjnego w Krakowie – Panem Andrzejem Seremetem. Celem spotkania było zapoznanie się z wizją prokuratury jaką ma on zamiar wdrażać po ewentualnym powołaniu na stanowisko Prokuratora Generalnego przez Prezydenta RP. Spotkanie miało charakter rzeczony i merytoryczny. Pan Andrzej Seremet pomimo, że jako sędzia - jak i z racji wykonywanego zawodu - reprezentuje inne środowisko prawnicze, zaprezentował na tym spotkaniu swoją wizję prokuratury, prokuratury, która z jednej strony ma być instytucją powołaną do ścigania przestępstw, a z drugiej strony instytucją ochrony prawnej. W swojej wizji prokuratury widzi możliwość wielu zmian w dotychczasowym jej funkcjonowaniu. Zaprezentował pogląd, że prokurator od wszczęcia postępowania do zakończenia postępowania prawomocnym wyrokiem sądu winien uczestniczyć we wszystkich jego stadiach, to prokurator powinien prowadzić śledztwa – rezygnując w ten sposób z powierzenia ich jednostkom policyjnym i to on powinien odpowiadać za cały jego przebieg. Zajął stanowisko szerszego związania służb policyjnych z prokuraturą w taki sposób, aby to właśnie prokurator decydował o doborze funkcjonariuszy policji do konkretnej sprawy, których rolę ukształtował jako pomocników w prowadzonych śledztwach. Nadto będzie dążył do dokonania zmian legislacyjnych w kodeksie postępowania karnego w ten sposób aby na sąd rozpatrujący daną sprawę w okresie najpóźniej do 6 m-cy od wpłynięcia aktu oskarżenia nałożyć obowiązek wyznaczenia posiedzenia porządkowego przy udziale prokuratora i oskarżonego oraz jego obrońcy, na którym określono by po przesłuchaniu oskarżonego materiał dowodowy, który winien być przeprowadzony na rozprawie a potem ściśle określono by terminy kolejnych rozpraw. Pozwoliłoby to prokuratorom na zaplanowanie tak swoich czynności służbowych, aby mogli z jednej strony wykonywać inne obowiązki w tym prowadzenie kolejnych postępowań przygotowawczych, a z drugiej strony aby mogli uczestniczyć w rozprawach, w których wnieśli akt oskarżenia. Zapobiegłoby takie uregulowanie przede wszystkim koniecznością zapoznawania się ze sprawą przez kolejnych prokuratorów, a z drugiej strony zapewniłoby lepsze przygotowanie prokuratora do sprawy – co jest obecnie bolączką w obecnym funkcjonowaniu prokuratury, gdzie z uwagi na natłok innych czynności służbowych prokuratorzy nie są w stanie właściwie przygotować się do rozpraw.

Kolejnym podniesionym przez Pana Andrzeja Seremeta aspektem był fakt zbyt dużego rozbudowania struktury nadzorczej w prokuraturze i on jak podkreślił będzie dążył do jego ograniczenia w taki sposób aby funkcje nadzorcze prokuratur wyższego szczebla były z jednej strony efektywne a z drugiej strony ograniczone do minimum – przy czym zaznaczył, że w prokuraturze winien istnieć system nadzoru nad pracą podległych jednostek oparty przede wszystkim na współodpowiedzialności za prowadzone postępowania. Opowiedział się za wprowadzeniem ocen okresowych prokuratorów jednakże stwierdził, że jest to materia, która winna być regulowana ustawą, a kryteria ocen jasne i przejrzyste z możliwością odwołania się ocenianego prokuratora do innego organu. W zakresie kryteriów ocen zapowiedział szerokie konsultacje środowiskowe mające na celu tak ich ukształtowanie aby były one z jednej strony stymulujące do lepszej pracy i przejrzystości awansów a z drugiej strony aby były one tak ukształtowane by nie naruszyły niezależności prokuratorów przy prowadzonych postępowaniach.

Opowiedział się za jawnością postępowań dyscyplinarnych, które w pierwszej instancji winny być rozpatrywane przez sądy dyscyplinarne przy Prokuratorze Generalnym od orzeczeń, których przysługiwano by zażalenie do sądu powszechnego. To rozwiązanie pozwoli na uniknięcie wdrożenia do prokuratury swoistych mechanizmów korporacyjnych a z drugiej strony pozwoli prokuratorom obwinionym za popełnienie deliktu dyscyplinarnego na przejrzyste i bezstronne rozpoznanie ich spraw z możliwością również kontroli społecznej w tym zakresie. Powołał się w tym przypadku na zasadę jawności postępowań dyscyplinarnych w sądach. Jednocześnie zaznaczył, że będzie dążył do takiego usytuowania rzeczników dyscyplinarnych w prokuraturze aby mieli oni zapewnioną niezależność przy podejmowaniu decyzji co do skierowania wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego czy też jego odmowę. Uznał, że obecna pozycja rzecznika dyscyplinarnego w prokuraturze sprowadza go do wykonywania li tylko decyzji swojego przełożonego co jest niewłaściwym rozwiązaniem.

Kolejnym problemem podniesionym przez Pana Andrzeja Seremetę był fakt odbierania spraw prokuratorom praktycznie bez żadnych kryteriów i przekazywanie ich innym. W tym zakresie opowiedział się za wprowadzeniem do regulaminu powszechnych jednostek prokuratury wprowadzenia jasnych kryteriów w przedmiocie przenoszenia lub też przekazywania spraw, gdyż brak takiego uregulowania może doprowadzić do nadużywania tej instytucji prawnej w celu podejmowania decyzji procesowej zgodną z wolą przełożonego - co może doprowadzić w jaskrawych przypadkach do naruszenia niezależności prokuratorów.

Pan Andrzej Seremet opowiedział się za jawnością i przejrzystością funkcjonowania prokuratury, zapowiedział, że jeżeli Pan Prezydent RP powoła go na to stanowisko, to doprowadzi w prokuraturze do powstania zespołów prasowych w skład, których wchodziłyby wyszkoleni rzecznicy, których zadaniem byłoby rzetelne przedstawianie prac prokuratury. Współdziałanie z przedstawicielami mediów w zakresie informowania o pracach prokuratury – uznał za bardzo istotną część swojej działalności i nie widzi on żadnego problemu w informowaniu opinii publicznej o wynikach prowadzonych przez prokuratorów postępowaniach z poszanowaniem oczywiście tajemnicy śledztwa w zakresie takim, które by naruszyła jego dobro.

Pan Andrzej Seremet krytycznie odniósł się w wielu punktach do projektowanego regulaminu powszechnych jednostek prokuratury – zwłaszcza odnoszących się do uregulowań rozbudowanego systemu nadzorczego – zapowiedział więc, że przedstawi w tym zakresie własną opinię. Krytycznie odniósł się do rozbudowanej w prokuraturze „statystyki”, na podstawie, li tylko której rozliczani mają być szefowie prokuratur co prowadzi w wielu aspektach do wypaczenia ocen prac prokuratorów a nadto dochodzi w okresach tzw. „statystycznych” do podejmowania decyzji błędnych albo co najmniej przedwczesnych.

Pan Andrzej Seremet zapewnił Stowarzyszenie, że jest już przygotowany do wdrożenia zmian, które są narzucone nowelą do ustawy o prokuraturze, a które wchodzi w życie z dniem 30 marca 2010 roku

Z uwagi na ograniczony czas spotkania z przedstawicielami Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” nie omówiono wszystkich istotnych dla prokuratury spraw.

W dniu 16 lutego 2010 roku przedstawiciele Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” z kolei spotkali się z obecnym Prokuratorem Krajowym a jednocześnie kandydatem do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego – Panem Edwardem Zalewskim. Spotkanie odbyło się w Warszawie w siedzibie Prokuratury Krajowej.

Również i to spotkanie miało również na celu bliższe zapoznanie się z wizją prokuratury jaką Pan Prokurator Edward Zalewski będzie realizował po ewentualnym jego wyborze na stanowisko Prokuratora Generalnego. Spotkanie to również odbyło się w atmosferze rzeczowej i merytorycznej dyskusji, na którym z uwagi na ograniczony czas omówiono niektóre tylko aspekty istotne, niezbędne do wdrożenia zmian w funkcjonowaniu prokuratury.

Spotkanie zdominowała dyskusja na temat aspektów niezależności prokuratorów a niezależności prokuratury jako instytucji. Pan Prokurator Edward Zalewski zaprezentował pogląd, że najważniejszą i podstawową zasadą powinna być zasada niezależności prokuratury jako instytucji oderwanej od struktur rządowych tj. od Ministra Sprawiedliwości, w taki sposób aby nie miał on wpływu na podejmowane w jej ramach decyzje merytoryczne w sprawach. Niezależność prokuratury w dużej mierze odróżnił od zasady niezależności prokuratorów, z tym, że położył nacisk na niezależność szefów poszczególnych jednostek prokuratury. Opowiedział się za pełną odpowiedzialnością kierowników jednostek, tak w aspekcie organizacyjnym, jak i w aspekcie podejmowanych decyzji merytorycznych. Aby to zrealizować w pełni opowiedział się za możliwością odbierania śledztw prokuratorom, którzy według opinii przełożonych będą podejmować błędne decyzje, z tym, że decyzja o odebraniu sprawy prokuratorowi winna być uzasadniona na piśmie. Pan Prokurator Edward Zalewski bardzo pozytywnie zaakceptował takie rozwiązanie legislacyjne, gdzie przełożony nie zgadzający się z decyzją prokuratora może mu ją odebrać i jednocześnie nakazać napisanie w formie projektu decyzji zgodnie z pisemnymi wytycznymi, załączonymi do akt głównych sprawy, a następnie pod taką decyzją się podpisać. Według opinii Pana Prokuratora Edwarda Zalewskiego ograniczy to liczbę błędnych decyzji podejmowanych przez prokuratorów.

Kolejnym aspektem, na który położył szczególny nacisk Pan Prokurator Edward Zalewski jest konieczność wdrożenia ocen okresowych prokuratorów tak przez przełożonych, jak i wizytatorów z jednostki wyższego szczebla. Ocena pracy prokuratora dokonywana przez przełożonego miałaby charakter sformalizowany, w oparciu o kryteria przyjęte w rozwiązaniu francuskiej prokuratury, gdzie na osobnym formularzu przełożeni dokonują stosownych ocen. Wizytatorzy natomiast za okres 4 lat pracy prokuratury badałoby sprawy z jednej strony przedstawione przez prokuratora, a z drugiej strony losowo wybrane. Ilość spraw zbadanych nie przekraczałaby liczby 10. Od wydanej oceny przełożonego, prokurator mógłby odwołać się do Krajowej Rady Prokuratorów. Taki system nie przewiduje jednakże – co przyznał Pan Prokurator - żadnych mechanizmów odwoławczych w przypadku, gdy ocena pozytywna przełożonego nie pokrywałaby się z oceną negatywną wizytatora. Zdaniem Pana Prokuratora Edwarda Zalewskiego taki mechanizm ocen pracy prokuratury zapewniłby możliwość z jednej strony stymulowania przez samego prokuratora swojej kariery zawodowej - co by realizowało się z możliwością częściowego doboru przez niego spraw, a z drugiej strony przejrzysty system

awansowania. Pan Prokurator Edward Zalewski nie przedstawił szerzej kryteriów ocen pracy prokuratorów, przy czym zaznaczył, że o wiele łatwiej jest dokonywać ocen pracy prokuratorów prowadzących śledztwa – dzięki czemu będą oni mieli ułatwioną ścieżkę awansową. Nie wykluczył możliwości wdrożenia szybszej ścieżki awansowej dla wybierających się prokuratorów, a także nie wykluczył możliwości wdrożenia systemu dodatków dla prokuratorów pracujących w pionach do zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Pan Prokurator Edward Zalewski opowiedział się za dotychczasowym systemem pracy w prokuraturze polegającym na tym, że prokurator kierujący sprawą z aktem oskarżenia do sądu nie koniecznie musi w rozprawach przed sądem w tej sprawie uczestniczyć. Przy czym zaznaczył, że specjalizacja pracy w prokuraturze polegająca na istnieniu wydzielonych wydziałów postępowań sądowych jest dobrym rozwiązaniem, który pozwala na obiektywne spojrzenie przez wielu prokuratorów na daną sprawę. Prokuratorzy wykonujący obowiązki służbowe w wydziałach postępowań sądowych będą natomiast mieli obowiązek zwracania pisemnych uwag prokuratorom referentom. Jednocześnie Prokurator Edward Zalewski opowiedział się za rozbudowanym systemem nadzorczym w prokuraturze, w projektowanym przez niego regulaminie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przewidywana jest możliwość powstania w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych dwóch wydziałów quasi nadzorczych nie wymienionych w znowelizowanej ustawie.

W opinii Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” przedstawieni przez Krajową Radę Sądownictwa dwaj kandydaci do objęcia urzędu Prokuratora Generalnego reprezentują dwie odmienne wizje funkcjonowania prokuratury – choć w niektórych punktach są one zbieżne.

Prokurator Edward Zalewski reprezentuje pogląd, że panaceum na wszystkie bolączki prokuratury jest zwiększony system nadzorczy w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych co ma przynieść wymierne efekty w postaci lepszej i efektywnej pracy, nadto szczególnie akcentuje rolę prokuratorów bezpośrednio przełożonych w wydawaniu decyzji merytorycznych i jego możliwość władczego wkraczania na sposób ich zakończenia poprzez ich odebranie dotychczasowemu referentowi i przekazanie innemu. System ocen okresowych prokuratorów ma być też tym sposobem, który stymulowałby lepszą pracę prokuratury.

Spojrzenie sędziego Andrzeja Seremety na kwestię złego funkcjonowania prokuratury jest o wiele szersze, widzi wprawdzie potrzebę nadzoru i ocen okresowych prokuratury, jednakże nie uważa, że jest to jedyny sposób na poprawę jej funkcjonowania. Widzi wiele aspektów organizacyjnych, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na złą pracę prokuratury, widzi konieczność zmian i w tym obszarze. Pan Andrzej Seremet z dużą powagą podchodzi do niezależności nie tylko prokuratury, ale i samych prokuratorów, którzy według niego powinni bezpośrednio odpowiadać za prowadzone przez siebie postępowania.

Oceniając obu kandydatów w opinii Stowarzyszenia wydaje się, że Pan Andrzej Seremet ma spojrzenie świeże na funkcjonowanie prokuratury, jako osoba z zewnątrz środowiska prokuratorowskiego- widzi konieczność wielu zmian w funkcjonowaniu prokuratury szczególnie od

strony organizacyjnej i przejrzystości jej funkcjonowania. Wbrew obiegu opinii przedstawianej przez różne środowiska prokuratorskie jego wiedza o prokuraturze jest szeroka i bynajmniej nie jest to wiedza oparta li tylko w oparciu o akta spraw, które rozpoznawał jako sędzia – co było pozytywnym efektem tego spotkania.

Prokurator Edward Zalewski ma niewątpliwie szerszą wiedzę na temat funkcjonowania prokuratury, pełnił on na przestrzeni prawie 30 lat pracy wiele funkcji w prokuraturze – jednakże to jego usytuowanie, i jego doświadczenie zawodowe mogło doprowadzić do utartych schematów wdrażania środków zaradczych na złe niewątpliwie funkcjonowanie prokuratury, widząc rolę w jej dobrym funkcjonowaniu po stronie rozszerzonego nadzoru i po stronie kierowników jednostek prokuratury, którzy w głównej mierze mają odpowiadać za pracę w nich prokuratorów i za podejmowane przez nich decyzje merytoryczne. Przywiązuje on – zdaniem Stowarzyszenia – zbyt duże znaczenie dla niezależności prokuratury jako instytucji – pomijając możliwość uzależnienia poszczególnych struktur organizacyjnych – od lokalnych aspektów i możliwości pozamerytorycznego wpływu na szefa danej jednostki organizacyjnej, który niewątpliwie przy takim usytuowaniu, za którym opowiada się Pan Prokurator Edward Zalewski - miałby zbyt dużo instrumentów władczych na przebieg śledztwa – bez możliwości prawnej reakcji prokuratora referenta - jednocześnie sprowadzając niezależność samych prokuratorów na plan dalszy.

I tak należy stwierdzić, że idea znowelizowanej ustawy, miało być zwiększenie decyzyjności prokuratorów prowadzących śledztwa, ich niezależności i ograniczenie nadzoru jako źródła ewentualnych nacisków na prokuratorów prowadzących śledztwa. Ideą również tej noweli miała być poprawa funkcjonalności prokuratury, która – w takim kształcie prawnym przyjętym przez Parlament - tak naprawdę zależna będzie od zapatrywań i od osobowości przyszłego Prokuratora Generalnego

Wydaje się, że powyższą ideę wprowadzonych zmian do ustawy o prokuraturze będzie w szerszym zakresie realizował Pan Andrzej Seremet, który jako sędzia, wieloletni Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie – ma szerszą wiedzę na temat sposobu funkcjonowania sądów i ich mankamentów, których nie krył podczas spotkania z przedstawicielami Stowarzyszenia „Ad Vocem”, a także już zdobytą szeroką wiedzę na temat funkcjonowania prokuratury, którą widzi jako niezależną, z niezależnymi prokuratorami, ale niezależność – co podkreślił na spotkaniu - odróżnia od niezawisłości sędziowskiej.

Wybór Pana Prokuratora Edwarda Zalewskiego na Prokuratora Generalnego nie zapewni szerszych zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu prokuratury, zwiększony system nadzorczo - ocenny – tak mocno przez niego akcentowany – spowoduje, że prokuratura zamiast skupić się na jej podstawowych, ustawowo określonych zadaniach tj. prowadzeniu śledztw, ich nadzorowaniu – skupi się na wdrażaniu instrumentów kontrolnych coraz to nowszych, a tym samym – obawiamy się, że zajmie się „samą sobą” – co ostatnimi czasy w jej funkcjonowaniu jest bardzo widoczne. Przy czym proponowany przez niego sposób realizacji zapisów znowelizowanej ustawy o prokuraturze nie daje możliwości wdrożenia żadnych mechanizmów zabezpieczających

prokuraturę i jej jednostki organizacyjne przed wpływami zewnętrznymi mającymi charakter lokalny.

Wyrażając nadzieję, iż powyższa opinia i informacja okaże się istotna dla Pana Prezydenta – deklarujemy równocześnie gotowość poszerzonej informacji w wypadku zaistnienia takiej potrzeby.

Małgorzata Bednarek

Prezes Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem”