



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

Kraków, dnia 7 października 2009 r.

Uchwała Walnego Zebrania Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie w sprawie ocen okresowych dla prokuratorów.

Krakowska organizacja Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP z zaniepokojeniem przyjęła treść projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw z dnia 27 kwietnia 2009 r. Na wstępie zauważyć należy, że ZZPiPP RP w Krakowie nie otrzymał cytowanego projektu do zaopiniowania, podobnie jak wielu prokuratorów, którzy albo nie wiedzą o istnieniu takiego projektu albo otrzymali go do wglądu na dzień przed upływem terminu do przedkładania opinii. Taka sytuacja powoduje, że konsultacje społeczne stają się fikcją i mają charakter pozorny. Przedmiotowy projekt został udostępniony Okręgowej Radzie ZZPiPP RP za pośrednictwem Forum dyskusyjnego prokuratorów RP www.prokuratorzy.net.

Od kilkunastu miesięcy z kręgów politycznych płyną sygnały o chęci wzmocnienia niezależności prokuratorów i odpolitycznienia Prokuratury. Analiza treści przedłożonego projektu prowadzi natomiast do wniosku, iż faktyczne działania polityków zmierzają wprost w odwrotnym kierunku. Przedmiotowy projekt godzi bowiem w nikle gwarancje niezależności i apolityczności prokuratorów zawarte w obecnie obowiązujących przepisach. Jego wprowadzenie w życie skutkowałoby dalszym obniżaniem roli Prokuratury w systemie organów ochrony prawa oraz pozycji i autorytetu zawodu prokuratora. W ocenie krakowskiej organizacji związkowej o tą pozycję i autorytet władza powinna dbać w szczególności, gdyż to



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

Prokuratura i prokuratorzy mają stać na straży praworządności, realizując zadania w zakresie zwalczania przestępczości kryminalnej i gospodarczej.

Jedynym zobiektywizowanym kryterium oceny pracy prokuratora jest kontrola przeprowadzana przez niezależne sądy. To w postępowaniu sądowym w obu instancjach, niezależny sąd może ocenić wynik pracy niezależnego prokuratora. Ocena ta nie jest obciążona względami pozamerytorycznymi, które mogą mieć wpływ na ocenę wydaną przez podmioty umiejscowione w strukturze Prokuratury. Takimi podmiotami są bez wątpienia prokuratorzy bezpośrednio przełożeni oraz wizytatorzy. Jeżeli chodzi o pierwszą kategorię, w praktyce funkcjonowania Prokuratury, nie są odosobnionymi przypadkami różnicy zdań pomiędzy prokuratorem prowadzącym postępowanie i jego przełożonym. Ustawa o prokuraturze zawiera mechanizmy eliminowania tych różnic ale z zachowaniem zasady niezależności w toku postępowania przygotowawczego. Zasada ta stanowi fundament funkcjonowania Prokuratury. Tymczasem proponowane przez projekt mechanizmy weryfikacji prowadzić mogą w określonych przypadkach do złamania ustawowych gwarancji niezależności. Prokurator przełożony będzie bowiem dysponował, niejako dodatkowym elementem dyscyplinującym niezależnego i samodzielnego prokuratora w postaci możliwości wydawania oceny, która w konsekwencji może mieć decydujące znaczenie dla pozycji opiniowanego, a zwłaszcza możliwości jego awansu w strukturze organizacyjnej prokuratury, jak również awansu finansowego polegającego na nabywaniu kolejnych stawek awansowych w ustawowych terminach. W praktyce funkcjonowania Prokuratury częstymi są przypadki, w których niezależni, dysponujący dużą swobodą decyzyjną prokuratorzy, którzy potrafią w sposób zdecydowany i dynamiczny prowadzić postępowania przygotowawcze, nie należą do „ulubieńców” prokuratorów przełożonych. Taka sytuacja może mieć istotny wpływ na rodzaj wydawanej przez prokuratorów bezpośrednio przełożonych oceny.



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

Drugą kategorią wskazywanych przez projekt podmiotów – wizytatorzy, to najczęściej prokuratorzy oderwani od wielu lat od prokuratorskiej praktyki i nie znający aktualnej specyfiki prowadzenia postępowań przygotowawczych. Stąd też system oceny prokuratorów należy ograniczyć do oceny dokonywanej przez sąd połączonej z już dziś funkcjonującymi mechanizmami lustracji, wizytacji, nadzoru służbowego jak i opiniowania prokuratorów przez ciała kolegialne. Realizacja założeń opiniowanego projektu doprowadziłaby do powstania zupełnie zbytecznej, swoistej „armii” prokuratorów kontrolerów, którzy zamiast realizować zadania w zakresie zwalczania przestępczości prowadziliby działalność o charakterze audytorskim. Przy funkcjonującej kontroli niezawisłych sądów, tworzenie takiego systemu byłoby sprzeczne z dobrze pojmowaną ekonomiką funkcjonowania szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Proponowany system kontroli jest ekonomicznie (w wymiarze procesowym i finansowym) nieuzasadniony. Licznych prokuratorów kontrolujących i wizytujących, którzy zapewne rozmnożyliby się po jego wprowadzeniu, należy bowiem skierować do pracy liniowej, a więc tej, w której realizuje się zadania Prokuratury, a ocenę tej pracy pozostawić sądownictwu. Wprowadzenie takiego systemu bez wątplenia dezorganizowałoby pracę prokuratorów i spowalniało prowadzone postępowania.

Niezwykle istotnym aspektem dyskwalifikującym projekt jest niemożność dokonywania oceny w oparciu o ujednoczone kryteria z uwagi na różnorodność prowadzonych przez prokuratorów „referatów.” Różnorodność ta jest związana po pierwsze z ilością spraw, po drugie zaś z ich ciężarem gatunkowym. Wprowadzenie proponowanego systemu oceny w oparciu o jednakowe kryteria, stawiałoby w teoretycznie gorszej sytuacji prokuratora, z większych jednostek, którego obciążenie pracą jest dużo większe.

Projekt nie rozwiązuje również problemu oceny prokuratorów nie prowadzących postępowań przygotowawczych. Projektodawca nie udziela odpowiedzi, kto miałby się zajmować oceną prokuratorów wizytatorów. Aby realizować taką ocenę



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

konieczne byłoby powołanie dalszych zespołów prokuratorów nadwizytatorów do nadzoru wizytatorów albo powierzyć nadzór nad wizytatorami prokuratorom prowadzącym śledztwa. Powyższe rozważania pokazują swoistą kwadraturę koła, która powstałaby po wprowadzeniu w życie projektu. Podtrzymać zatem należy stanowisko, że nadzór w prokuraturze należy eliminować lub ograniczać do absolutnego minimum, a nie rozbudowywać, jak chciałby projektodawca, zapominając o istnieniu zobiektywizowanego nadzoru sądowego funkcjonującego w oparciu o konstytucyjnie gwarantowaną zasadę niezawisłości.

W ocenie krakowskiej organizacji ZZPiPP RP, reforma prokuratury winna iść w kierunku wzmocnienia pozycji prokuratorów „liniowych”, a nie tworzenia struktury na wzór odwróconej piramidy z nadmiernie rozbudowanym nadzorem.

Zastrzeżenia ZZPiPP RP w Krakowie budzą przewidziane przez projekt kryteria oceny, a raczej ich brak. Projektodawca posługuje się pojęciami nieostrymi o szerokim marginesie interpretacyjnym takimi jak: dobrze realizował zadania ustawowe, powierzone obowiązki były wykonywane zadowalająco lub niezadowalająco, wykonywanie zadań ustawowych wyróżniało się wysoką jakością i efektywnością. W oparciu o takie kryteria nie jest możliwe dokonanie rzetelnej, obiektywnej i sprawiedliwej oceny. Stanowczy sprzeciw ZZPiPP RP w Krakowie budzi brak właściwego trybu odwoławczego od rozstrzygnięć wizytatorów i prokuratorów przełożonych. Ocenianemu prokuratorowi winien przysługiwać środek odwoławczy do niezawisłego sądu powszechnego, a nie prokuratora nadrzędnego nad opiniującym prokuratorem przełożonym. Prokuratorzy ci najczęściej tworzą wspólny zespół zarządzający jednostkami na danym obszarze terytorialnym. Trudno zatem się spodziewać aby przykładowo prokurator okręgowy przychylił się do zdania odwołującego się, wbrew stanowisku prokuratora rejonowego, którego sam wskazał do pełnienia tej funkcji. W rezultacie wskazany tryb odwoławczy stanowiłby w wielu przypadkach fikcję nie mającą nic wspólnego



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

z porządkiem jaki winien obowiązywać w demokratycznym państwie prawa.

W przypadku realizacji zamierzeń projektodawcy niezbędnym jest uzupełnienie projektu o tryb odwołania do sądu powszechnego, w szczególności dlatego, że ocena negatywna blokować będzie uprawnienia do nabywania kolejnych stawek awansowych w wymiarze finansowym oraz awans do jednostek wyższego rzędu, a zatem niejako zastępować będzie karę dyscyplinarną.

Nie sposób nie odnieść się do demotywacyjnego charakteru projektowanych rozwiązań. Przewidują one bowiem jedynie system kar za oceny pozytywne z zastrzeżeniem (intensyfikacja kontroli) i negatywne (blokada awansów), nie wskazując na nagrody za oceny pozytywne z wyróżnieniem, pozytywne i pozytywne z zastrzeżeniem. Krakowska organizacja ZZPiPP RP wyraża nadzieję, iż intencją projektodawcy jest wprowadzenie zobiektywizowanego systemu nagród finansowych za dobrze pełnioną służbę, który miałby na celu wyrównanie rażącej dysproporcji w wynagrodzeniach prokuratorów w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej oraz stały, realny spadek ich wartości niezrekompensowany przez ostatnie podwyżki.

Proponowany zapis projektu, który zakłada, iż pierwsza kontrola zostałaby przeprowadzona po upływie roku od wejścia w życie ustawy, spowodował by, iż w jednym czasie kilka tysięcy prokuratorów zostałoby poddanych nowej procedurze kontrolno - weryfikacyjnej. Pozostali uczestniczyliby w tym procesie jako weryfikatorzy. Doprowadziłby to do paraliżu postępowań przygotowawczych. Jest rzeczą oczywistą, że godziłoby to w interesy ofiar przestępstw. Zadowolone byłyby natomiast osoby popadające w konflikty z prawem karnym. Prowadzenie permanentnych kontroli skutkowałoby przewłokami w śledztwach, a w konsekwencji powstawaniem roszczeń odszkodowawczych obciążających budżet Państwa.



Okręgowa Rada Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w Krakowie

Reasumując ocena Walnego Zebrania okręgowej organizacji związkowej w Krakowie w sprawie projektu wprowadzającego system ocen okresowych jest jednoznacznie negatywna.

Do wiadomości:

Pan Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny

Pani Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia

Pani Przewodnicząca Rady Głównej ZZPiPP RP

Pani Prezes Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów Ad Vocem

Pan Prezes Stowarzyszenia Prokuratorów RP

Pan Prezes Stowarzyszenia Komitet Obrony Prokuratorów