

**Poprawka do projektu zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów  
powszechnych i innych ustaw – druk sejmowy nr 3655**

Skreśla się obecną treść art. 2 pkt 7 projektu

**Uzasadnienie.**

W ocenie wnioskodawcy zdziwienie musi budzić fakt, iż stworzenie tego projektu, a zwłaszcza zaproponowanie systemu ocen okresowych dla prokuratorów było jednocześnie z sygnałami o chęci wzmocnienia niezależności prokuratorów i odpolitycznienia Prokuratury. Analiza treści przedłożonego projektu prowadzi do wniosku, iż faktyczne działania projektodawcy zmierzają wprost w odwrotnym kierunku. Przedmiotowy projekt godzi bowiem w nikłe 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 wnioskodawcy o tą pozycję i autorytet władza wykonawcza powinna dbać w szczególności, gdyż to Prokuratura i prokuratorzy mają stać na straży praworządności, realizując zadania w zakresie zwalczania przestępczości kryminalnej i gospodarczej.

Należy zauważyć, iż 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.

Drugą kategorią wskazywanych przez projekt podmiotów – wizytatorzy, to najczęściej prokuratorzy oderwani od wielu lat od prokuratorowskiej 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. Kwestią otwartą jest reforma tak skonstruowanego nadzoru ale należy ją przeprowadzić w sposób przemyślany, kompleksowy, po szerokich konsultacjach ze środowiskami prawniczymi. 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 wątpienia dezorganizowałoby pracę prokuratorów i spowalniało prowadzone postępowania. Już dziś w Prokuraturze istnieje duża grupa prokuratorów, nie biorących udziału w pracy oskarżycielskiej. W interesie Państwa i Obywateli nie leży jej powiększanie lecz dążenie do modelu, w którym niemal każdy prokurator prowadzi postępowania przygotowawcze.

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 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 wnioskodawcy, reforma prokuratury winna iść w kierunku wzmocnienia pozycji prokuratorów „liniowych”, a nie tworzenia struktury na wzór odwróconej piramidy z nadmiernie rozbudowanym nadzorem.

Zastrzeżenia 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 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 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. Niewystarczająca jest zaproponowana przez projektodawcę możliwość odwołania do Krajowej Rady Prokuratury, gdyż została ona ograniczona jedynie do przypadku otrzymania oceny negatywnej.

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. Projekt nie realizuje zatem podstawowej racji jego wprowadzania, czyli uporządkowania i zobiektywizowania kwestii awansu w strukturze organizacyjnej prokuratury. Treść proponowanych

rozwiązań pozostaje w sprzeczności z uzasadnieniem projektu, które wskazuje, iż ocena okresowa powinna być podstawą awansu w strukturze prokuratury. Aby zrealizowanie tego celu było możliwe, w ustawie należałoby stworzyć mechanizm wiążący wielokrotność otrzymywanych wyróżniających ocen okresowych z awansem pionowym lub poziomym w sferze tytularnej i finansowej.

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.

Należy ze szczególną stanowczością podkreślić, że koronny argument za wprowadzeniem ocen okresowych w postaci konieczności wypracowania zasad awansu zawodowego stracił na aktualności wraz z dniem 31 marca 2010 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja Ustawy o prokuraturze wprowadzająca między innymi rozdział funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Tą samą ustawą wprowadzono procedury konkursowe na stanowiska prokuratorów w jednostkach wyższego rzędu, jak również na stanowiska asesora i prokuratora prokuratury rejonowej. Procedury te zawierają element okresowej oceny pracy osoby ubiegającej się o tytuł prokuratora w jednostce wyższego rzędu. W procedurach tych uczestniczą zarówno wizytatorzy, jak i organy samorządu prokuratorowskiego. W tej sytuacji wprowadzanie systemu ocen okresowych należy uznać za bezcelowe i nieracjonalne albowiem wskazywany przez promotorów projektu, cel jego wprowadzenia już został zrealizowany. Zauważyć jednocześnie należy, iż procedury te wymagają modyfikacji między innymi polegającej na wprowadzeniu ustawowych kryteriów awansu.

W tym miejscu, dla zobrazowania irracjonalności proponowanych zmian niezbędnym jest wskazanie już istniejących mechanizmów oceniania i nadzoru. Wśród nich w szczególności wymienić należy:

- kontrolę służbową realizowaną poprzez wizytacje i lustracje;
- badanie akt prowadzonego lub zakończonego postępowania przygotowawczego;
- ocenę prawidłowości działań prokuratorów podległych jednostek organizacyjnych, w szczególności dokonywaną w sprawach dużej wagi ze względu na ich rodzaj, charakter, skutki lub społeczny oddźwięk;
- monitorowanie lub koordynowanie ścigania określonej kategorii przestępstw;
- zwierzchni nadzór służbowy wykonywany przez prokuratora nadrzędnego;
- wewnętrzny nadzór służbowy sprawowany przez prokuratora bezpośrednio przełożonego lub zwierzchnika służbowego w tej samej jednostce organizacyjnej;
- nadzór instancyjny występujący w przypadku rozpoznawania środków odwoławczych na decyzje prokuratora;
- oceny dokonywane przez rzeczników dyscyplinarnych;
- oceny dokonywane w toku rozpatrywania przez sądy skarg stron na przewlekłość postępowania przygotowawczego;
- oceny kwalifikacji dokonywane przy ubieganiu się o powołanie na wolne stanowisko prokuratora.

Lektura projektu stwarza wrażenie, że jego autorzy nie dostrzegli intensywności i rozbudowanego charakteru istniejącego już dziś modelu oceniania.

Odnosząc się do argumentów projektodawców, powołujących się na to, że oceny okresowe funkcjonują w innych systemach europejskich niezbędnym wydaje się by twierdzenia te poprzeć dogłębnymi analizami, których dotychczas nie przeprowadzono. W toku prac projektowych, przy wykorzystaniu tzw. „formularza francuskiego” nie wzięto pod uwagę, iż istniejące w niektórych krajach Unii Europejskiej w tym we Francji oceny okresowe sporządzane są przez organy niezależne, czy to od struktur sądownictwa, czy prokuratury. Niezbędnym jest więc zwrócenie się do

prokuratur w państwach Unii Europejskiej z zapytaniem w jaki sposób rozwiązano w ujęciu kompleksowym ocenę pracy prokuratorów i czy w systemach tych podobnie jak w Polsce obok oceny okresowej istnieją wizytacja, lustracja, nadzór służbowy, opiniowanie przez ciała samorządowe i konkursy na stanowiska w jednostkach wyższego rzędu. Wyniki tych analiz powinny zostać przedstawione całemu środowisku prokuratorskiemu i posłom biorącym udział w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw – druk sejmowy nr 3655. Na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, iż jako zasadę projekt przyjmuje, że okresowej oceny pracy prokuratora dokonuje prokurator bezpośrednio przełożony. Takie rozwiązanie podyktowane jest według autorów projektu faktem, *„że w strukturze organizacyjnej prokuratury prokurator bezpośrednio przełożony posiada pozycję szczególną - ma na przykład możliwość wydawania poleceń co do sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem, a przy tym najlepszą znajomość wartości zawodowej i kultury urzędowania podległych mu prokuratorów.”*. Ze zdziwieniem należy zauważyć, że autorzy uzasadnienia nowelizacji nie zauważyli zmian, które zaszły w funkcjonowaniu i organizacji prokuratury zwiększających niezależność wewnętrzną prokuratora prowadzącego lub bezpośrednio nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Od dnia 31 marca 2010r. prokuratorzy przełożeni nie mają prawa wydawać podległym prokuratorom żadnych zarządzeń, wytycznych i poleceń dotyczących treści czynności procesowej. Zgodnie z treścią art. 8a ust. 1 ustawy o prokuraturze, prokurator bezpośrednio przełożony uprawniony jest jedynie do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego.

Reasumując zatem w ocenie wnioskodawcy, projektowane zamiany w zakresie dotyczącym wprowadzenia ocen okresowych nie mogą być zaakceptowane. Godzą one nie tylko w niezależność prokuratorów ale prowadzą do osłabienia Prokuratury poprzez dalsze minimalizowanie oskarżycielskiej sfery jej działalności na rzecz działalności niemerytorycznej, a wręcz biurokratycznej. Niewątpliwym mankamentem projektowanego systemu jest jego wysoki koszt, wynikający z czasochłonności, przy czym

projektodawca rządowy zdaje się całkowicie tracić z pola widzenia fakt, iż czas pracy prokuratora, kosztuje. W interesie Państwa i Obywateli jest to aby środki pochodzące z podatków były przeznaczane na poprawę funkcjonowania Prokuratury, a co za tym idzie poprawę bezpieczeństwa, a nie złożone procedury biurokratyczne, które nie będą oddziaływać, ani na poprawę jakości pracy, ani na obiektywizację awansów.