

## RAPORT Z OBYWATELSKIEGO MONITORINGU KANDYDATÓW NA PROKURATORA GENERALNEGO 2010

Analiza reformy prokuratury z perspektywy sędziów  
i prokuratorów kandydujących w pierwszych wyborach  
„niezależnego” Prokuratora Generalnego



Warszawa, 2010





**Autorka:**  
Dorota Głowacka

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, 2010 r.

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[www.hfhr.org.pl](http://www.hfhr.org.pl)



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Projekt jest realizowany ze środków otrzymanych od Fundacji im. Stefana Batorego

PODZIĘKOWANIA	5
1. WPROWADZENIE	7
O monitoringu	8
2. REFORMA PROKURATURY	8
2.1. Geneza uchwalenia nowelizacji	8
2.2. Główne założenia reformy prokuratury	12
2.3. Inne najważniejsze zmiany przewidziane w nowelizacji	14
2.4. Kontrowersyjne zapisy nowej ustawy	15
2.5. Rekomendacje	19
3. PRZEBIEG MONITORINGU	20
3.1. Kalendarium wydarzeń	20
3.2. Ocena udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procesie wyborów	22
3.3. Stosunek kandydatów do działań zespołu Monitoringu	26
4. PROKURATURA DZIŚ I JUTRO	29
4.1. Zestawienie poglądów kandydatów na wybrane tematy	29
4.2. Prokuratura w Konstytucji	32
4.3. Nowa ustawa o prokuraturze	32
4.4. Reforma procedury karnej	32
4.5. Nadzór służbowy	33
4.6. Kryteria awansu zawodowego	34
4.7. współpraca ze służbami operacyjnymi, stosowanie podsłuchów i innych technik operacyjnych	35
4.8. Sędzia śledczy	37
4.9. „Polityka medialna”	37
4.10. Struktura zatrudnienia i potrzeba etatyzacji w prokuraturze	38
4.11. Wokanda	39
4.12. Stosowanie tymczasowego aresztowania	39
4.13. Prokuratura Wojskowa	40
4.14. Sądownictwo dyscyplinarne	40
4.15. Prokuratura a prawa człowieka	41
5. PODSUMOWANIE	43
5.1. Rola monitoringu	43
5.2. Procedura wyborcza	45
5.3. Obraz prokuratury	45
5.4. Wybór Prokuratora Generalnego	46
ZAŁĄCZNIKI	47



## PODZIĘKOWANIA

Zespół Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego uprzejmie dziękuje wszystkim instytucjom i osobom, które wsparły realizowany przez nas Projekt.

Przede wszystkim pragniemy podziękować Przewodniczącemu i członkom Krajowej Rady Sądowictwa, która umożliwiła nam udział w publicznym wysłuchaniu oraz wgląd w dokumentację nadesłaną przez kandydatów.

Dziękujemy twórcom Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów do Trybunału Konstytucyjnego: Łukaszowi Bojarskiemu, Grzegorzowi Wiaderkowi oraz prof. dr. hab. Zbigniewowi Lasocikowi ([www.monitoringsedziow.org.pl](http://www.monitoringsedziow.org.pl)) za możliwość czerpania z ich doświadczeń i wiedzy, które wykorzystaliśmy przy realizacji Projektu.

Dziękujemy Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UW prof. dr. hab. Krzysztofowi Rączce za objęcie patronatem debaty kandydatów na Uniwersytecie Warszawskim. Dziękujemy prof. dr. hab. Leszkowi Balcerowiczowi i Ministrowi Sprawiedliwości Krzysztofowi Kwiatkowskiemu za gościnny udział w debacie. Ogromne podziękowania należą się także prof. dr. hab. Piotrowi Girdwojniowi, który zgodził się zostać moderatorem spotkania.

Ponadto, chcielibyśmy przekazać wyrazy wdzięczności za udzielone wsparcie prawnikom HFPC: Marii Ejchart oraz dr. Piotrowi Kładocznemu, a także prof. dr. hab. Marii Rogackiej – Rzewnickiej i innym ekspertom współpracującym z programem – za merytoryczną pomoc w opracowaniu kwestionariuszy osobowych.

Wielkie podziękowania za pracę z dużym poświęceniem należą się Agnieszce Kordeckiej – asystentce Projektu, oraz Michałowi Szalasowi i innym stażystom HFPC oraz pracownikom Forum Obywatelskiego Rozwoju, którzy wspomagali działania zespołu Monitoringu.

W szczególności jednak, chcielibyśmy podziękować tym kandydatom, którzy z życzliwością i zaangażowaniem podjęli współpracę z Monitoringiem.

Przedsięwzięcie przeprowadzone było dzięki środkom przeznaczonych na ten cel przez Fundację im. Stefana Batorego.

Serdecznie dziękujemy.

Dorota Głowacka – KOORDYNATORKA MONITORINGU  
dr Adam Bodnar

Marta Kube  
Jarosław Bełdowski – BYŁY PREZES FUNDACJI FOR



## 1. WPROWADZENIE

31 marca 2010 roku weszła w życie nowelizacja Ustawy o prokuraturze, która wprowadziła istotne zmiany w organizacji pracy tej instytucji. Na mocy nowej ustawy zostały m. in. rozdzielone funkcje Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego, a Prokuraturę Krajową zastąpiła nowa instytucja – Prokuratura Generalna. Prokurator Generalny wybrany w oparciu o nowe zasady – zgodnie z założeniami nowelizacji – będzie urzędował w warunkach dużej niezależności od władzy wykonawczej. Tym samym, może stać się postacią odgrywającą niezwykle ważną rolę w funkcjonowaniu państwa. Będzie także osobą odpowiedzialną za realizację przewidzianej przez ustawodawcę wewnętrznej reformy prokuratury i może mieć znaczący wpływ na jej przebieg i rezultaty.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka wraz z Fundacją Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR podjęły inicjatywę przeprowadzenia programu „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego”. Po pierwsze, zdecydowaliśmy się zrealizować projekt mając na uwadze rangę i symboliczny charakter „pierwszych wyborów niezależnego Prokuratora Generalnego”. Po drugie, wybór Prokuratora Generalnego miał się dokonać w precedensowy sposób – w drodze otwartego konkursu, do którego swoje kandydatury mogli zgłosić prokuratorzy lub sędziowie spełniający określone w ustawie kryteria. Zgłoszeni kandydaci prezentowali następnie swoją wizję prokuratury podczas publicznego wysłuchania, otwartego dla mediów, przedstawicieli stowarzyszeń prokuratorskich i organizacji pozarządowych. Zdecydowaliśmy się śledzić powyższy proces, ponieważ w naszym przekonaniu wybór odpowiedniej kandydatury na urząd Prokuratora Generalnego powinien przebiegać w sposób w pełni przejrzysty oraz dokonać się w oparciu o obiektywną ocenę kwalifikacji zgłoszonych kandydatów. Chcieliśmy także umożliwić aktywny udział w debacie publicznej na ten temat różnym środowiskom, w tym organizacjom pozarządowym zajmującym się problematyką prawną.

W trakcie wyborów okazało się, że procedura prezentowania zgłoszonych kandydatur nie tylko zarysowała różnice poglądowe poszczególnych osób ubiegających się o stanowisko Prokuratora Generalnego, ale przerodziła się w publiczną debatę nad kondycją całej prokuratury. Obok pomysłów na realizację uchwalonych reform, kandydaci przedstawili diagnozę największych problemów tej instytucji i dali świadectwo niedoskonałości jej funkcjonowania.

Chcielibyśmy, aby niniejszy raport kompleksowo podsumowywał proces wyboru Prokuratora Generalnego i wydarzeń z nim związanych, od uchwalenia nowelizacji ustawy o prokuraturze – do powołania nowego zwierzchnika prokuratorów wraz z zastępcami. Dlatego w raporcie znajdziecie Państwo nie tylko opis najważniejszych działań projektu, czy szczegółową relację z przebiegu wyborów, ale także genezę uchwalonej nowelizacji, głosy zwolenników i przeciwników reformy oraz komentarz do zrealizowanej formuły wyłonienia Prokuratora Generalnego. Przedstawimy także obraz prokuratury płynący z wypowiedzi kandydatów, które padły w trakcie wyborów i zestawienie najciekawszych koncepcji funkcjonowania przyszłej prokuratury.

## O monitoringu

„Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego” nawiązuje do zrealizowanego w 2007 roku programu „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów” (<http://www.monitoringsedziow.org.pl/>)<sup>1</sup>, nad którym HFPC pracowała wspólnie z Fundacją Batorego oraz Polską Sekcją Międzynarodowej Komisji Prawników. Podobnie jak wtedy, celem naszego projektu nie było dokonanie końcowej oceny kompetencji poszczególnych kandydatów. Zależało nam jedynie, aby w rzetelny sposób zaprezentować zgłoszone kandydaty opinii publicznej.

W ramach projektu zrealizowaliśmy szereg działań, które koncentrowały się przede wszystkim na gromadzeniu informacji o kandydatach oraz przedstawieniu zebranej wiedzy za pośrednictwem bieżąco uzupełnianego serwisu internetowego [www.hfhr.org.pl/prokurator](http://www.hfhr.org.pl/prokurator). Ponadto, śledziliśmy przebieg wyborów, m.in. uczestnicząc w publicznym wysłuchaniu kandydatów przed Krajową Radą Sądownictwa. Zorganizowaliśmy uzupełniającą debatę dwóch kandydatów ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego w drugim etapie wyborów – Edwarda Zalewskiego oraz Andrzeja Seremeta, z udziałem prof. Leszka Balcerowicza oraz Ministra Sprawiedliwości Krzysztofa Kwiatkowskiego. Wśród przybyłych gości na debacie pojawili się m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski, urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawiciele stowarzyszeń prokuratorskich (Stowarzyszenie Prokuratorów RP, Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad Vocem”), samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, a także kadra naukowa i liczne grono studentów WPIA UW.

Wierzymy, że nasze działania przyczyniły się do wzrostu zainteresowania opinii publicznej wyborami na urząd Prokuratora Generalnego oraz przybliżyły sylwetki kandydatów, którzy często nie byli znani ze swojej pracy poza lokalnym środowiskiem prawniczym. Mamy także nadzieję, że zgromadzone w toku wyborów informacje, których synteza zawarta jest w niniejszym raporcie, posłużą do przeprowadzenia pogłębionej analizy sytuacji w prokuraturze osobom odpowiedzialnym za realizację założeń reformy i przy ewentualnych pracach legislacyjnych nad – postulowaną przez większość kandydatów – nową ustawą o prokuraturze.

## 2. REFORMA PROKURATURY

Inicjatywa przeprowadzenia „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego” powstała w związku ze znaczącymi zmianami, jakie wprowadziła uchwalona 9 października 2009 r. nowelizacja ustawy o prokuraturze<sup>2</sup> (weszła w życie 31 marca 2010 r.). Najistotniejszym założeniem noweli było uwolnienie prokuratury od nacisków politycznych, w szczególności poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości od Prokuratora Generalnego oraz wzmocnienie niezależności prokuratorów. Zmienił się również urząd samorządu prokuratorskiego. Jednocześnie nowelizacja ustawy miała wielu przeciwników. Znaleźli się oni nawet w gronie kandydatów zgłoszonych w wyborach Prokuratora Generalnego. Osoby przeciwne rozdzieleniu funkcji wskazywały, że reforma ta nie tylko nie gwarantuje zwierzchnikowi prokuratorów pełnej niezależności, ale wręcz obniża rangę kierowanej przez niego instytucji. Z drugiej strony, wyrażano obawę, że uniezależnienie prokuratury od władzy wykonawczej będzie sprzyjać przejęciu przez prokuratorów negatywnych cech „korporacji” prawniczej.

1 Raport z Obywatelskiego Monitoringu kandydatów na sędziów dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie projektu. <http://www.monitoringsedziow.org.pl/files/obywatelski-monitoring-kandydatow-na-sedziow-raport.pdf>  
Kolejnym, trzecim z kolei projektem monitoringowym dotyczącym wyboru kandydatów na ważne funkcje publiczne był zrealizowany w czerwcu 2010 r. „Obywatelski Monitoring Kandydatów na Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych” przez HFPC, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS oraz Fundację Panoptykon.

2 Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 Nr 178 Poz. 1375)  
Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 1985 Nr 31, poz. 138 z późn. zm.)



W niniejszym rozdziale opiszemy najważniejsze aspekty wprowadzonej reformy prokuratury, w szczególności dotyczące rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Przedstawimy także krytyczne głosy pod adresem uchwalonej nowelizacji, które pojawiły się w trakcie publicznej dyskusji związanej wyborami Prokuratora Generalnego.

## 2.1. Geneza nowelizacji

Data	Wydarzenie
23.11.2007 r.	Złożenie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze przygotowanego przez parlamentarzystów Sojuszu Lewicy Demokratycznej <sup>3</sup> [druk 131].
9.06.2008 r.	Złożenie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze [druk 617]. Przekazanie obu projektów do wspólnego rozpatrzenia przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.
16.07.2009 r.	Przyjęcie nowelizacji ustawy przez Sejm. <b>Wynik głosowania po trzecim czytaniu:</b> Głosowało – 439 Za – 279 Przeciw – 160 Wstrzymało się – 0 Nie głosowało – 21 <b>Za:</b> Platforma Obywatelska: 198, Sojusz Lewicy Demokratycznej: 40, Polskie Stronnictwo Ludowe: 30 <b>Przeciw:</b> Prawo i Sprawiedliwość: 145, pozostali: 15.
7.08.2009 r.	Stanowisko Senatu. Senat przyjął 9 poprawek, w tym: wydłużenie o 3 miesiące <i>vacatio legis</i> .
28.08.2009 r.	Rozpatrywanie poprawek Senatu (Sejm przyjął część poprawek).
18.09.2009 r.	Weto Prezydenta. Przekazanie ustawy do ponownego rozpatrzenia.
9.10.2009 r.	Rozpatrzenie weta przez Sejm. Ponowne uchwalenie ustawy. <sup>4</sup> <b>Wyniki głosowania:</b> Głosowało – 420 Za – 264 Przeciw – 156 Wstrzymało się – 0 Nie głosowało – 40 Większość 3/5 – 252 <b>Za:</b> Platforma Obywatelska: 195, Sojusz Lewicy Demokratycznej: 35, Polskie Stronnictwo Ludowe: 24, pozostali: 10 <b>Przeciw:</b> Prawo i Sprawiedliwość: 147, pozostali: 9
13.10.2009 r.	Podpisanie przez Prezydenta nowelizacji ustawy o prokuraturze.

3 Projekt SLD zawierał pewne odrębności w stosunku do projektu rządowego m. in. likwidację prokuratur apelacyjnych i inny tryb wyboru Prokuratora Generalnego. Zwierzchnik prokuratorów byłby powoływany na jedną siedmioletnią kadencję spośród trzech kandydatów wskazanych przez prezesa Sądu Najwyższego.

4 Wyniki wszystkich głosowań w Sejmie były bardzo podobne (I czytanie: 256:140, II czytanie 264:139, III czytanie: 279:160, odrzucenie weta Prezydenta: 264:156). Różnice wynikają tylko z różnej liczby osób obecnych i głosujących. Za każdy razem nowelizację poparły te same kluby, tj. PO, PSL i Lewica

Burzliwa „droga ustawodawcza”, jaką przebyła nowelizacja ustawy o prokuraturze może wskazywać, że parlamentarzyści oraz Prezydent uznali rozdzielenie urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości za kwestię wyjątkowo istotną dla funkcjonowania państwa, które z pewnością zasługiwało na publiczną dyskusję. Zanim omówimy genezę nowelizacji warto zaznaczyć, że celem projektu „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego” było przede wszystkim monitorowanie przebiegu wyborów pierwszego Prokuratora Generalnego, a nie ocena słuszności przeprowadzonej reformy prokuratury. Dlatego przedstawiony poniżej proces uchwalenia nowelizacji nie jest wnikliwą analizą argumentów „za” i „przeciw” rozdzieleniu obu funkcji. Omówimy jedynie najważniejsze głosy przeciwników i zwolenników reformy w zakresie niezbędnym do zbadania i zrozumienia przebiegu monitorowanych wyborów.

Funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości zostały połączone w 1989 r., głównie ze względów natury politycznej. Rozwiązanie to miało doprowadzić „do odejścia od przyjętej w 1950 r. „sowieckiej” koncepcji prokuratury, jako odrębnego pionu organów podległych Sejmowi i Radzie Państwa. Podstawowym celem reformy było ponowne włączenie prokuratury do systemu organów rządowych, co umożliwiło Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym, wykonywanie polityki walki z przestępczością.”<sup>5</sup> Słowem, chodziło o uwolnienie prokuratury spod wpływu ówczesnego Prezydenta RP gen. Wojciecha Jaruzelskiego oraz o usunięcie z niej osób, które wyróżniły się (zwłaszcza w okresie stanu wojennego) dyspozycyjnością wobec władz politycznych, przedkładaną nad stosowanie prawa.<sup>6</sup> Podstawą prawną sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości stały się zmiany Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 64-66) wprowadzające zapis, iż prokuratura podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje funkcję Prokuratora Generalnego, a następnie art. 1 ust. 2 dotychczasowej ustawy o prokuraturze. Pełnienie obu funkcji przez jedną osobę nie wynikało natomiast z żadnej obecnie obowiązującej normy konstytucyjnej.

Szybko okazało się, że kolejni ministrowie sprawiedliwości nie chcieli ograniczać pełnionej jednocześnie funkcji zwierzchnika prokuratorów do formalnego nadzoru nad prokuraturą. Pojawiły się oskarżenia o bezpośrednie wykorzystywanie tej instytucji do celów politycznych. Zarzuty te nasiliły się zwłaszcza w latach 2005-2007. W ostatnim czasie, postulat rozdzielenia dwu funkcji był zgłaszany publicznie przez wielu publicystów, polityków reprezentujących różne obozy polityczne oraz wybitnych prawników (m.in. prof. Andrzeja Zolla (który brał udział w tworzeniu rządowego projektu nowelizacji<sup>7</sup>), prof. Zbigniewa Cwiąkalskiego, Naczelnego Prokuratora Wojskowego Krzysztofa Parulskiego, prok. Aleksandra Herzoga – ostatniego Prokuratora Generalnego niebędącego Ministrem). Reformę poparło największe stowarzyszenie prokuratorów – Stowarzyszenie Prokuratorów RP<sup>8</sup>. Co więcej, za rozdzieleniem urzędów opowiadała się także ponad połowa Polaków, jak wykazał sondaż przeprowadzony w styczniu 2010 r. dla Newsweek Polska<sup>9</sup>. Jedynie 7 proc. badanych opowiedziało się zdecydowanie przeciwko reformie.

5 Z uzasadnienia prezydenckiego weta ustawy o prokuraturze

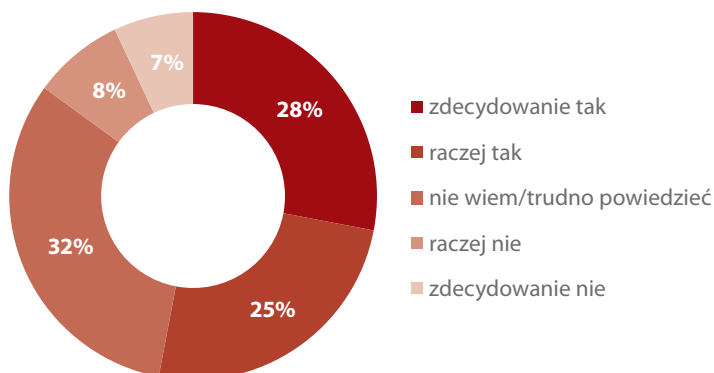
6 A. Herzog, „Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz.”, LexisNexis, Warszawa 2010, str. 11

7 „Na razie nie będzie reformy prokuratury”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 30. 10. 2008 r., [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/92728,na\\_razie\\_nie\\_będzie\\_reformy\\_prokuratury.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/92728,na_razie_nie_będzie_reformy_prokuratury.html)

8 Przeciw reformie opowiedziało się jednak inne stowarzyszenie zrzeszające prokuratorów – Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad vocem”.

9 „Czy rozłączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego było dobrym ruchem?”, Sondaż firmy *Gemius* dla serwisu *Newsweek.pl*, 10 stycznia 2010 r., <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/polacy-chca-niezaleznego-prokuratora-generalnego,52035,1>

Wykres 1. Czy rozłączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego było dobrym ruchem?



**Zwolennicy reformy** podkreślali, że upolitycznienie prokuratury, które utożsamiali z wykonywaniem funkcji Prokuratora Generalnego przez członka Rządu, sprzyja podejmowaniu działań szkodliwych dla demokratycznego państwa prawa. W poselskim projekcie nowelizacji czytamy:

*„Mnożyć można przykłady nieuprawnionego przedostawania do mediów, poprzez tzw. przecieki kontrolowane, informacji ze śledztw wykorzystywanych następnie do działań strictly propagandowych. Znane są również przypadki widowiskowych zatrzymań osób podejrzanych, dokonywane z ewidentnym naruszeniem podstawowych praw i wolności obywatelskich. (...) Niejednokrotnie informowano – za pośrednictwem wspomnianych „przecieków” i tendencyjnych nieraz konferencji prasowych – o ustaleniach śledztwa, wnioskujących głęboko w prywatność obywateli. Lekceważono zasadę domniemania niewinności”*

Zdaniem autorów projektu nowelizacji, proponowane zmiany miały zapewnić prokuratorom większą niezależność i apolityczność i w efekcie doprowadzić do podniesienia standardów ich pracy.

**Przeciwnicy rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości**, do których należał także [Prezydent Lech Kaczyński], przekonywali natomiast, że nowelizacja spowoduje istotne osłabienie prokuratury, rozproszenie odpowiedzialności za jej działania i obniży rangę tej instytucji wśród innych organów państwa. W uzasadnieniu zgłoszonego weta Prezydent wskazał, że podstawowe funkcje prokuratury, tj. strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw – pozostają w ścisłym związku z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, który nakłada na Rząd art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP. Zdaniem Prezydenta – rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego pozbawiłoby Rząd niezbędnego narzędzia dla realizacji tego zadania.

Przeciwnicy nowej ustawy wyrażali ponadto obawę, że nowa konstrukcja prokuratury będzie sprzyjać przejmowaniu przez środowisko śledczych negatywnych cech korporacji prawniczych. W uzasadnieniu prezydenckiego weta można przeczytać, iż:

*„przyjęte w ustawie rozwiązania w oczywisty sposób prowadzą do powstania kolejnej korporacji zawodowej, tym razem jednak wyposażonej w potężne instrumentarium władzy publicznej, a pozostającej poza realną, bieżącą kontrolą władz państwowych.”*

Rzeczywiście, nowy Prokurator Generalny nie będzie ponosił odpowiedzialności politycznej, nie stanie w obliczu otrzymania wotum nieufności. Nie znaczy to jednak, że jest „nieodwoływalny”. W kolejnej części raportu przedstawiamy najważniejsze założenia nowelizacji ustawy o prokuraturze, które w podstawowym zakresie opisują nową konstrukcję prokuratury.

## 2.2. Główne założenia reformy prokuratury

### Niezależny Prokurator Generalny

#### Kwalifikacje i wymogi formalne

Nowelizacja ustawy określa nowe zasady wyboru Prokuratora Generalnego oraz kwalifikacje, jakimi powinni odznaczać się kandydaci ubiegający się o ten urząd. Prokuratorem Generalnym według zmienionych przepisów może zostać osoba będąca prokuratorem prokuratury powszechnej, wojskowej lub Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz sędzią sądu powszechnego lub wojskowego orzekający w sprawach karnych, która ma za sobą co najmniej dziesięcioletnią praktykę na tym stanowisku. Kandydatem na stanowisko Prokuratora Generalnego może zostać również sędzia Izby Karnej lub Wojskowej Sądu Najwyższego. Prokurator Generalny jest powoływany na sześcioletnią kadencję, zakazana jest jego reelekcja. Po zakończeniu kadencji Prokurator Generalny może przejść w stan spoczynku, niezależnie od osiągniętego wieku. Poza stanowiskiem naukowo-badawczym w szkole wyższej lub innej placówce naukowej, Prokuratora Generalnego obowiązuje zakaz piastowania innych funkcji oraz wykonywania prac zarobkowych. Nie może on również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej sprzecznej z godnością jego urzędu (art. 10a–10b).

#### Procedura wyboru

Wybór kandydata na urząd Prokuratora Generalnego, zgodnie z nową ustawą przebiega dwuetapowo. W pierwszym etapie Krajowa Rada Sądownictwa spośród wszystkich osób, ubiegających się o tę funkcję, wyłania wstępnie dwóch kandydatów. Ostatecznego wyboru Prokuratora Generalnego dokonuje Prezydent RP, wskazując na jedną z kandydatur przedstawionych przez Radę.

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem, stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Podstawy jej funkcjonowania określa art. 186 Konstytucji RP. W Radzie zasiada 25 członków, w tym: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powołana przez Prezydenta RP, Minister Sprawiedliwości, czterech posłów, dwóch senatorów, dziesięciu sędziów będących przedstawicielami sądów powszechnych, dwóch sędziów Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów administracyjnych i sędzia sądu wojskowego (art. 187 Konstytucji).

Udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie wyboru Prokuratora Generalnego określa nowelizacja ustawy o prokuraturze z 9 października, a szczegółowe zasady wyłonienia dwóch kandydatów – Uchwała Rady z dnia 23 października 2009 Nr 751/2009, w sprawie Regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego (zwana dalej: Uchwałą). Pełen tekst uchwały został załączony do nieniejszego raportu, dostępny jest także na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa ([www.krs.pl/admin/files/200121.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/200121.pdf)).

W kolejnych wyborach Prokuratora Generalnego, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawi Prezydentowi RP wybór tylko jednej kandydatury. Drugiego kandydata wskaże Krajowa Rada Prokuratury – nowa instytucja, powołana z mocy przepisów wspomnianej nowelizacji ustawy o prokuraturze (10a ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1).

#### Składanie zgłoszeń

Procedura wyboru Prokuratora Generalnego rozpoczyna się od składania pisemnych zgłoszeń kandydatów ubiegających się o tę funkcję do Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z § 2 Regulaminu, do zgłoszenia należy dołączyć życiorys, list motywacyjny oraz dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów określonych w art. 10a ust.3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. ustawy o prokuraturze. Kandydaci mogą załączyć do wniosku opinie służbowe, rekomendacje i inne dokumenty (§ 3). Jeżeli okaże się, że kandydat nie spełnia

wymogów ustawowych albo kandydatura została zgłoszona z uchybieniem terminu, Krajowa Rada Sądownictwa pozostawia zgłoszenie bez dalszego biegu.

### Publiczne wysłuchanie kandydatów

Krajowa Rada Sądownictwa spośród złożonych wniosków wyłania dwie kandydatury. Wybór Rady poprzedza posiedzenie plenarne, na którym odbywa się publiczne wysłuchanie wszystkich kandydatów (§ 8 Uchwały). W trakcie posiedzenia, każda kandydatura jest przedstawiana przez wyznaczonego ze składu Rady referenta. Ponadto, każdy z kandydatów ma możliwość zabrać głos na posiedzeniu, aby bezpośrednio zaprezentować swoją kandydaturę i przedstawić motywy kandydowania. Wystąpienia osób ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego nie powinny przekraczać 20 minut. W czasie posiedzenia plenarnego członkowie Krajowej Rady Sądownictwa mogą kierować pytania do poszczególnych kandydatów. Kandydaci mają do dyspozycji dodatkowe 20 minut, aby udzielić na nie wyczerpujących odpowiedzi.

### Głosowanie w KRS

Po publicznym wysłuchaniu kandydatów Krajowa Rada Sądownictwa przeprowadza debatę, bez udziału publiczności, a następnie w tajnym głosowaniu wyłania dwóch kandydatów (§ 12, 14 Uchwały). Wybór kandydata następuje bezwzględną większością głosów, przy wymaganym kworum wynoszącym 13 członków Rady. Poszczególni członkowie Krajowej Rady Sądownictwa dysponują co najwyżej dwoma głosami „za”. Nieoddanie głosu „za” jest równoznaczne z oddaniem głosu „przeciw”. Jeżeli w pierwszym głosowaniu dwóch kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości głosów, przeprowadza się następne głosowania, w każdym kolejnym pomijając kandydata lub kandydatów, którzy otrzymali najmniejszą liczbę głosów. Członkowie Rady głosują aż do uzyskania przez dwóch kandydatów bezwzględnej większości głosów.

Po dokonaniu wyboru, KRS niezwłocznie przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwałę o zgłoszeniu dwóch kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego.

### Rola Prezydenta RP

Zgodnie z art. 10a ust. 1 nowelizacji Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa (a w przyszłości także Krajową Radę Prokuratury). Co do zasady, Prezydent powinien powołać nowego kandydata nie później niż w ciągu trzech miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prokuratora Generalnego (lub w ciągu trzech miesięcy od wygaśnięcia jego kadencji). W pierwszych wyborach jednak, Prezydent był zobowiązany ogłosić swój wybór w terminie dwóch miesięcy od podjęcia decyzji przez KRS (art. 18 ust. 1 nowelizacji). Ustawa nie przewidziała w wyraźny sposób skutków niedopełnienia przez głowę państwa ustawowego obowiązku powołania Prokuratora Generalnego według powyższych przepisów.

Prezydent powołuje także zastępców Prokuratora Generalnego spośród kandydatów przedstawionych przez szefa prokuratury. Liczbę zastępców określa Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu – Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury.

W dniu 26 marca br. Minister Krzysztof Kwiatkowski na wniosek nowopowołanego Prokuratora Generalnego podpisał Regulamin, który przewiduje sześciu zastępców Prokuratora Generalnego: Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz czterech – wskazanych bezpośrednio przez Prokuratora Generalnego.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> §11.1. Regulaminu: „Prokurator Generalny wykonuje swoje zadania przy pomocy Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, trzech pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.”

### Odwołanie z funkcji

Prezydent odwołuje Prokuratora Generalnego przez końcem jego 6-letniej kadencji, gdy ten zrzekł się stanowiska, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, a także został prawomocnie ukarany określoną w Ustawie karą dyscyplinarną. Ponadto, Prezydent odwołuje Prokuratora Generalnego na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Krajowej Rady Prokuratury, gdy stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim.

### Kontrola ze strony władzy wykonawczej

Zmiana ustawy nie gwarantuje Prokuratorowi Generalnemu całkowitej niezależności od Prezesa Rady Ministrów. Raz do roku będzie on zobowiązany przedstawić szefowi rządu sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury. Jeśli sprawozdanie zostanie odrzucone, Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratury może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji.

Niezależnie od sprawozdania rocznego Premier może żądać od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat, związany z ochroną praworządności i czuwaniem nad ściganiem przestępstw. Nie dotyczy to jednak informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie.

Ponadto Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu (niewiążącej) opinii Krajowej Rady Prokuratury ma prawo wystąpić z wnioskiem do Sejmu o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, jeśli „sprzeniewierzył się on złożonemu ślubowaniu”. Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego na wniosek Prezesa Rady Ministrów większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

## **2.3. Inne najważniejsze zmiany przewidziane w nowelizacji**

### **Zmiana zasad nadzoru nad podległymi prokuratorami**

Stworzenie normatywnych warunków do wzmocnienia niezależności prokuratorów to jeden z zasadniczych celów omawianej nowelizacji. Zmiana art. 8 ustawy o prokuraturze zakłada bowiem, że **polecenie prokuratora przełożonego wydane prokuratorowi podległemu nie może dotyczyć treści czynności procesowej**. W dotychczasowym stanie prawnym prokurator miał bezwzględny obowiązek wykonywania zarządzeń, wytycznych i poleceń służbowych. Polecenia te mogły dotyczyć także treści czynności prawnej z zastrzeżeniem, że musiały wówczas zostać wydane na piśmie. Prokuratorzy wyższego szczebla (za wyjątkiem bezpośrednio przełożonych) nie mogli ponadto wydawać poleceń obejmujących sposób zakończenia postępowania przygotowawczego lub sądowego. Od 31 marca 2010 r. wszyscy prokuratorzy prowadzący indywidualną sprawę mają możliwość podejmowania w sposób samodzielny decyzji procesowych, a polecenia przełożonych mogą mieć charakter jedynie organizacyjny i porządkowy. Prokurator przełożony może natomiast wydawać, wiążące prokuratorów podległych, zarządzenia i wytyczne dotyczące sposobu postępowania w poszczególnych rodzajach spraw lub w konkretnej sprawie (np. polecić rozważenie potrzeby przeprowadzenia określonych dowodów), które są włączane do akt sprawy. Wytyczne w konkretnej sprawie nie mogą jednak przybrać formy polecenia dotyczącego treści czynności procesowej (tj. np. postanowienia o umorzeniu postępowania, skierowaniu aktu oskarżenia do sądu itp.). Druga istotna zmiana w relacjach między prokuratorami nadrzędnymi i podległymi dotyczy możliwości zmiany decyzji prokuratorów niższego szczebla. Obecna nowelizacja przyznaje to uprawnienie jedynie prokuratorom bezpośrednio przełożonym, z zastrzeżeniem, że zmiana lub uchylene decyzji musi nastąpić na piśmie i zostać włączone do akt sprawy.

## Utworzenie Krajowej Rady Prokuratury

Wzmocnieniu niezależności służyć ma również umocnienie pozycji samorządu prokuratorskiego. W miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym powstanie Krajowa Rada Prokuratury (art. 23 – 24b u.o.p.), która przejmie dotychczasowe zadania swojej poprzedniczki. Ponadto, zostanie ona wyposażona w kompetencję zajmowania stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie w trakcie trwania kadencji prokuratorów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Stanowisko to będzie wiążące dla Prokuratora Generalnego. Krajowa Rada Prokuratury będzie także – jak wspomniano wcześniej – opiniowała wniosek Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji. Ustawa przewiduje również zwiększenie uprawnień zgromadzeń prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej, które będą opiniować przedstawionych przez Prokuratora Generalnego kandydatów na stanowiska prokuratorów apelacyjnych, prokuratorów okręgowych oraz prokuratorów rejonowych. W razie wydania negatywnej opinii o kandydacie, zgromadzenie prokuratorów będzie mogło przedstawić Prokuratorowi Generalnemu własnego kandydata.

## Zmiana struktury wewnętrznej Prokuratury. Powstanie Prokuratury Generalnej

Odrębnym segmentem nowelizacji są istotne zmiany ustroju prokuratury. Organizacyjną konsekwencją rozdziału urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jest zniesienie Prokuratury Krajowej i utworzenie Prokuratury Generalnej. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury stały się więc: Prokuratura Generalna oraz prokuratury apelacyjne, prokuratury okręgowe i rejonowe. Kierownicy tych jednostek organizacyjnych mają sprawować swoje funkcje kadencyjnie. Kadencja prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i ich zastępców trwa 6 lat, bez możliwości powołania ich bezpośrednio po zakończeniu kadencji ponownie do pełnienia tych samych funkcji. Z kolei prokurator rejonowy i jego zastępca powoływani są według nowelizacji na okres 4 lat, przy czym ich kadencja może zostać odnowiona przez ponowne powołanie w trybie przewidzianym w ustawie.

## 2.4. Kontrowersyjne zapisy nowej ustawy – Komentarze

### Czy nowelizacja zawiera wystarczające gwarancje powołania Prokuratora Generalnego?

Po uchwaleniu ustawy w mediach pojawiły się komentarze, że ustawa nie określa, żadnej alternatywnej drogi wyboru Prokuratora Generalnego, na wypadek, gdyby Prezydent nie zechciał powołać na to stanowisko żadnego z kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Publicyści wyrażali obawę, że jeśli Rada wyłoni dwóch kandydatów, którzy nie będą odpowiadać Prezydentowi, Lech Kaczyński (przeciwnik rozdziału funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego) odmówi podjęcia decyzji i w ten sposób sparaliżuje powołanie nowego zwierzchnika prokuratorów. Zgodnie z ustawą w pierwszych wyborach „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje powołania pierwszego Prokuratora Generalnego spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie 2 miesięcy od daty ich zgłoszenia, po zasięgnięciu opinii Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.”<sup>11</sup>. Ustawa precyzuje zatem jedynie ramy czasowe dla decyzji głowy państwa, ale milczy na temat konsekwencji niewskazania przez Prezydenta żadnego z kandydatów.

11 art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 Nr 178 Poz. 1375).

*„Słysząc głosy, że prezydent może zwlekać z nominacją by uniemożliwić realizację nowelizacji ustawy o prokuraturze, która mu się przecież nie podoba i którą zawetował. To mało prawdopodobne. Bez Prokuratora Generalnego prokuratura po reformie nie może sprawnie działać. A paraliż prokuratury godziłby w bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo państwa, na którego straży – wedle konstytucji – stoi prezydent. Na coś takiego żaden prezydent – choćby nie wiem jak skonfliktowany z rządem – pozwolić sobie nie może. To samo dotyczy obaw o ewentualną kontrasygnatę premiera<sup>12</sup>. To za poważne sprawy na polityczne przepychanki.”*

*Ewa Siedlecka<sup>13</sup>*

Obawy mediów okazały się wyolbrzymione. Prezydent, natychmiast po uchwale KRS zapowiedział, że dokona wyboru w terminie i 5 marca 2010 r. wywiązał się ze swojego ustawowego obowiązku. Wydaje się zresztą, że dodatkowe zabezpieczenia trybu wyłonienia Prokuratora Generalnego (np. poprzez wprowadzenie w Ustawie postulowanej przez niektórych komentatorów alternatywnej procedury wyboru szefa prokuratorów przez Sejm, gdyby Prezydent nie podjął decyzji w terminie) – nie są konieczne. Jak pisała w *Rzeczpospolitej* prokurator Beata Mik, członek Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym:

*„Na obstrukcję z powodu braku akceptacji dla obu kandydatów nowela zdecydowanie nie zezwala. Sprawia to dodany art. 10a ust. 1, zgodnie z którym powołanie prokuratora generalnego jest nie tylko dobrym prawem, ale i ustawowym obowiązkiem organu wybierającego. Co to oznacza? Zapytajmy konstytucję, która głosem art. 145 ust. 1 objaśni, iż domniemana obstrukcja, podobnie jak wszelkie inne akty nieposłuszeństwa wobec konstytucji lub ustaw, może się skończyć w Trybunale Stanu.”<sup>14</sup>*

## Kandydaci przeciw rozdzieleniu funkcji

Na uwagę zasługuje postawa niektórych kandydatów, którzy w trakcie wyborów opowiadali się przeciw przeprowadzonej reformie prokuratury. Przeciwnicy rozdziału urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości wskazywali, że zamiast rozwiązać problemy prokuratury, uchwalona nowelizacja tylko je pogłębi. Poniżej spisane zostały najważniejsze zarzuty pod adresem nowej ustawy, które podnosili głównie dwaj kandydaci: prok. J. Engelking i prok. B. Świączkowski.

### a) Niejasny status prokuratury

Prokurator B. Świączkowski podkreślał w trakcie publicznego wysłuchania, że nowelizacja ustawy o prokuraturze nie wskazuje w klarowny sposób miejsca Prokuratura Generalnego wśród innych organów państwowych, takich jak CBA i ABW. Zdaniem kandydata nowa ustawa gwarantuje Prokuratorowi Generalnemu jedynie równorzędną pozycję w stosunku do wymienionych szefów służb. Oznacza to, że Prokurator Generalny nie będzie mógł reagować na nieprawidłowości w śledztwach prowadzonych przez te służby. Prokurator Generalny nie będzie posiadał rangi Ministra i stanie się „tylko jednym z organów administracji publicznej”. „Jeśli pojawią się problemy we współpracy prokuratury np. z policją, to nie może załatwić ich na poziomie ministerstw. Prokurator Generalny będzie musiał zabiegać o wstawiennictwo u Premiera” – mówił B. Świączkowski.

Zdaniem prok. Świączkowskiego niejasna jest także rola, jaką prokuratura będzie pełnić w państwie. W ustawie została ona określona jako „organ ochrony prawnej”, natomiast Konstytucja mówi o „organach ochrony prawa”. Zdaniem kandydata ustawodawca dokonał tutaj świadomej manipulacji.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Zgodnie z Konstytucją decyzja Prezydenta wymagała kontrasygnaty Premiera, ponieważ wybór Prokuratora Generalnego nie został wpisany do Ustawy Zasadniczej jako prerogatywa głowy państwa.

<sup>13</sup> „Prezydent ma dobry wybór. I Seremet dobry i Zalewski”, *Gazeta Wyborcza*, 7.01.2010

<sup>14</sup> „Instrumenty premiera, czyli cena za autonomię prokuratury” B. Mik, *Rzeczpospolita*, 29.09.2009, [http://new-arch.rp.pl/artukul/893929\\_Instrumenty\\_premiera\\_\\_czyli\\_cena\\_za\\_autonomie\\_prokuratury.html](http://new-arch.rp.pl/artukul/893929_Instrumenty_premiera__czyli_cena_za_autonomie_prokuratury.html)

<sup>15</sup> Na problem niejasnego usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych zwraca uwagę także prok. A. Herzog w komentarzu do ustawy o prokuraturze (LexisNexis, 2010, str. 18). Wskazuje on, iż po reformie prokuratura znajduje się na pograniczu władzy wykonawczej sądowniczej. Z jednej strony pozostaje ona w sferze władzy wykonawczej, jakkolwiek nie jest już bezpośrednio podległa rządowi. Z drugiej strony, analizując zadania i uprawnienia prokuratorów, czy uwzględniając chociażby paralelną naturę statusu zawodowego sędziego i prokuratora, niewątpliwie po nowelizacji prokuratura znalazła się bliżej władzy sądowniczej niż dotychczas.



#### b) Brak inicjatywy ustawodawczej

Nowa ustawa nie przyznaje Prokuratorowi Generalnemu inicjatywy ustawodawczej. Zwierzchnikowi Prokuratów „odebrano” również kompetencję do wydawania określonych aktów, takich jak: powszechny regulamin jednostek prokuratury. Uprawnienie to pozostało w rękach Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem prokuratorów J. Engelkinga i B. Świączkowskiego są to zmiany, które doprowadzą do obniżenia rangi Prokuratora Generalnego wśród organów państwowych. System ten sprzyja także rozwijaniu mimowolnej zależności Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości. B. Świączkowski dodał, że rozdział funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (i jednocześnie silna zależność między dwoma funkcjami) może doprowadzić do rozmycia odpowiedzialności za podjęte decyzje.

#### c) Brak niezależności finansowej prokuratury<sup>16</sup>

Obaj kandydaci zwracali uwagę na brak autonomii budżetowej Prokuratury Generalnej. Wprawdzie budżet prokuratury wyodrębniono w budżecie państwa jako osobną część, jednakże o jego kształcie nadal decydować będzie Rada Ministrów i Minister Finansów. Dezyzja o przyjęciu budżetu należeć będzie do Rządu, oraz obowiązywać będą limity wydatków zaproponowane przez Ministra Finansów. Dodatkowo za pośrednictwem Ministra Finansów odbywać się będzie finansowanie szkoleń i doskonalenia zawodowego prokuratorów. W opinii prok. Świączkowskiego i prok. Engelinga taka konstrukcja nie daje gwarancji rozwoju prokuratury i poprawy warunków pracy w tej instytucji. Jest to – ich zdaniem – kolejny przejaw zależności Prokuratora Generalnego od władzy wykonawczej.

#### d) Wadliwy mechanizm nadzoru przez przełożonego

Prokurator J. Engelking zwrócił uwagę na błędną – jego zdaniem – nowelizację art. 8 ustawy o prokuraturze (zob. wyżej: Zmiana zasad nadzoru nad podległymi prokuratorami) Dotychczasowe brzmienie ustawy pozwalało prokuratorom podległym kontestować polecenia wydawane przez prokuratorów wyższego rzędu. Jeżeli prokurator nie zgadzał się z poleceniem, mógł żądać jego zmiany, o czym ostatecznie decydował prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Uchwalone zmiany doprowadziły do zakazu wydawania przez przełożonego poleceń co do treści czynności procesowych. Wobec tego, jednocześnie zrezygnowano z uprawnienia prokuratora podległego żądania zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności lub od udziału w sprawie.

Zdaniem J. Engelkinga przepis ten stwarza duże pole do manipulacji, niekiedy bowiem rozgraniczenie między poleceniami „dotyczącymi treści czynności procesowej” a „dotyczącymi konkretnie oznaczonej sprawy” może okazać się w praktyce trudne. Ponadto, w ocenie prok. Engelkinga, nowelizacja w rzeczywistości eliminuje możliwość kwestionowania decyzji przełożonego, co należy postrzegać jako istotną wadę nowych przepisów. W związku z tym, powyższe postanowienia mogą paradoksalnie – zamiast pogłębiać niezależność prokuratury – zostać wykorzystane do „łamania kręgosłupa prokuratorów” przez przełożonych. Według kandydata należałoby wrócić do poprzedniego rozwiązania i umożliwić dwuetapowe odwoływanie się od decyzji prokuratora przełożonego.

<sup>16</sup> Nowelizacją z 9 października 2009 dodano do ustawy o prokuraturze osobny rozdział (6b, art. 101b-101c) zawierający przepisy dotyczące budżetu powszechnych jednostek prokuratury.

### e) Zbyt szerokie kompetencje Sejmu i Premiera do odwołania PG z funkcji

Wybrane aspekty nowelizacji ustawy o prokuraturze skrytykowała także sędzia Małgorzata Bańkowska. Jej zdaniem, przejawem nadmiernej zależności Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości jest przewidziany w niej tryb odwołania Prokuratora Generalnego przez Sejm (na wniosek Premiera, kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Premier ma prawo złożyć taki wniosek, gdy uzna, że Prokurator Generalny „sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu” lub po odrzuceniu rocznego sprawozdania, które zwierzchnik prokuratorów ma obowiązek przedstawić Prezesowi Rady Ministrów (ustawa nie reguluje jednak, co powinno znaleźć się w takim sprawozdaniu). Zdaniem kandydatki przesłanki zgłoszenia przez Premiera wniosku o odwołanie Prokuratora Generalnego są zbyt uznaniowe i tym samym stwarzają zagrożenie dla stabilności i niezależności urzędu.

### Niezależność po rozdziale?

Z podsumowania rozważań przedstawionych przez prok. J. Engelkinga czy prok. B. Świączkowskiego można wyprowadzić wniosek, że nowa ustawa stwarza jedynie pozory niezależności funkcjonowania Prokuratora Generalnego. Tymczasem w istocie dokonana przez ustawodawcę reforma – zdaniem cytowanych kandydatów – znacząco osłabia prokuraturę. Rzeczywiście, obietnica pełnej niezależności Prokuratora Generalnego nie została całkowicie zrealizowana przez twórców nowelizacji. **Niewątpliwie nowa ustawa zawiera w sobie regulacje, które mogą stanowić zagrożenie dla autonomii zwierzchnika prokuratorów. Można było zaobserwować to na przykładzie kontrowersji, jakie wzbudziła kwestia powołania przez Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta swoich zastępców**<sup>17</sup>. Decydujący wpływ na ich powołanie powinien mieć niezależny Prokurator Generalny. Faktycznie jego swoboda w tym zakresie jest ograniczona, ponieważ o liczbie zastępców decyduje Minister Sprawiedliwości w regulaminie funkcjonowania prokuratury, a powołuje ich Prezydent RP. W dodatku, decyzja Prezydenta wymaga kontrasygnaty Premiera. Obaj mogą teoretycznie nie zaakceptować kandydatur na te stanowiska zaproponowanych przez Prokuratora Generalnego<sup>18</sup>. Świadomość niewystarczających gwarancji niezależności prokuratury sprawiła zapewne, że wielu kandydatów podkreślało w swoich wystąpieniach i przekazanych nam kwestionariuszach, że reforma jest niewystarczająca i powinna pójść o krok dalej, poczynając od wpisania prokuratury do Konstytucji i uchwalenia nowej ustawy o prokuraturze (więcej na ten temat w rozdziale IV). Wielu kandydatów podkreślało jednocześnie, że nowela do ustawy o prokuraturze pozwala na wypracowanie koncepcji funkcjonowania prokuratury jako niezależnej instytucji, pomimo elementów które bez wątpienia osłabiają tę niezależność, jak chociażby brak inicjatywy ustawodawczej oraz brak kompetencji do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, które to uprawnienie pozostało w rękach Ministra Sprawiedliwości.

Kandydaci, którzy poparli ogólne założenia reformy prokuratury wskazywali, że deklarację o niezależności prokuratury można zrealizować na drodze współpracy z Ministrem Sprawiedliwości przy opiniowaniu oraz przy projektowaniu rozwiązań legislacyjnych, czy wręcz poprzez przekazywanie za jego pośrednictwem własnych projektów Radzie Ministrów. **Niezbędna będzie zatem ścisła kooperacja obu urzędów i klarowne ustalenie relacji między nimi.**<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Prezydent wściekły na Ministra Kwiatkowskiego. Rozmawiali 30 sekund”, Newsweek.pl, 13. 03. 2010r., <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/prezydent-wsciekly-na-ministra-sprawiedliwosci--rozmawiali-30-sekund,55136,1>

<sup>18</sup> Pomimo, iż Prokuratura Generalna funkcjonowała od 31.03. 2010 r., Andrzej Seremet nie mógł korzystać z pomocy wybranych przez siebie trzech zastępców do 20 kwietnia 2010 r. [Prezydent Lech Kaczyński] zaakceptował wybór A. Seremeta jeszcze 31 marca, ale jego decyzja czekała na kontrasygnatę Premiera Donalda Tuska aż do 17 kwietnia 2010 r. Zob. też „Brak podpisu Tuska paraliżuje Seremeta”, 14.04.2010 *Dziennik.pl*

<sup>19</sup> Wiele zależeń będzie zatem od postawy Ministra Sprawiedliwości. Obecny minister Krzysztof Kwiatkowski aktywnie uczestniczył (nie tylko jako członek KRS) w procesie wyboru Prokuratora Generalnego, deklarował poszanowanie dla idei niezależności szefa prokuratury i chęć współpracy. Po pierwszym etapie wyborów zapowiedział, że będzie konsultował ważne decyzje, które mieszczą się w kompetencji Prokuratora Generalnego z obydwoma kandydatami do czasu ostatecznego wyboru. W trakcie debaty na Uniwersytecie Warszawskim publicznie zapowiedział, że „podejmie wszelkie niezbędne starania”, aby wprowadzić zapisy o prokuraturze do Konstytucji. Według doniesień medialnych konsultował także regulamin prokuratury ze wskazanym przez Prezydenta kandydatem – Andrzejem Seremetem.

Jeśli chodzi o tryb odwołania Prokuratora Generalnego przez Sejm na wniosek premiera, kandydaci podkreślali, że choć ogólna przesłanka wystąpienia z takim wnioskiem („sprzeniewierzenie się złożonemu słurowaniu”) stwarza pole do dość dowolnej interpretacji, wymóg kwalifikowanej większości głosów (2/3) dla podjęcia takiej decyzji – jest wystarczającym ograniczeniem możliwości oddziaływania na urząd Prokuratora Generalnego za pomocą tego instrumentu. Kandydaci powoływali się także na konkretne rozwiązania wprowadzone nowelizacją, które – ich zdaniem – wzmacniają niezależność prokuratorów, m.in. takich jak kadencyjność stanowisk kierowniczych, czy zakaz wydawania polecenia przez przełożonego dotyczącego treści czynności procesowej.

**Przed wszystkim jednak, kandydaci podkreślali, że problem niezależności leży głównie w sferze mentalnej prokuratorów i jest kwestią zmiany dotychczasowych nawyków zawodowych. Niemal wszyscy zgodzili się, że na gruncie obowiązującego prawa, które nie zawiera bezwzględnych gwarancji niezależności – ukształtowanie urzędu Prokuratora Generalnego w dużej mierze będzie zależało od indywidualnego podejścia, determinacji i osobowości wybranego kandydata.**

*„Niezależny prokurator to osoba z dużą wiedzą, ale także osobowość, która nie ulega wpływom przełożonych. Powinna to być osoba z charyzmą, przekonana o słuszności swoich działań.”*

Anna Adamiak

*„Nie ma konieczności poszukiwania rewolucyjnych zmian w ustawie, by budować niezależność i apolityczność w pracy prokuratury. Gwarancją powodzenia tego zadania musi być postawa jej szefa.”*

Małgorzata Bańkowska

## 2.5. Rekomendacje

Analizując wystąpienia kandydatów, w których skoncentrowali się na krytyce nowych przepisów, trudno ocenić, czy zadeklarowali udział w wyborach, aby walczyć o stanowisko Prokuratora Generalnego i z tej pozycji – jak zapewniali w trakcie wysłuchania publicznego – „naprawiać błędy ustawodawcy” i „zahamować szkodliwe zmiany”. Niewykluczone jest, że skorzystali otwartej formuły wyborów, głównie po to, aby zmanifestować negatywny stosunek do wprowadzanych reform. Tym niemniej, należy potraktować ich wypowiedzi jako ważne głosy w dyskusji nad kształtem prokuratury. Choć pozostali kandydaci oceniali samą ideę reformy prokuratury na ogół pozytywnie, w żadnym razie nie warto ignorować krytycznych głosów mniejszości. Z pewnością należy pochylić się z uwagą chociażby nad argumentem o braku autonomii finansowej Prokuratury Generalnej, która może być realną przeszkodą w niezależnym zarządzaniu tą instytucją. Szczególnie, że zarzut ten był podnoszony nie tylko przez prokuratorów przeciwnych całej reformie, ale przez niemal wszystkich kandydatów ubiegających się o stanowisko szefa prokuratury. Warto rozważyć także uwagi kandydatów dotyczące nadmiernego wpływu Ministra Sprawiedliwości na działalność prokuratury. Jak wspomniano wcześniej, przy Ministrze pozostała kompetencja do wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Udział Prokuratora Generalnego jest w tym zakresie bardzo ograniczony. Ustawa nie chociażby wydawania tychże aktów od wniosku szefa prokuratury (niekiedy wymaga jedynie zasięgnięcia jego niewiążącej opinii).

Jeśli zostanie zrealizowana zapowiedź rozpoczęcia prac nad projektem nowej ustawy o prokuraturze (deklarowana m.in. przez wybranego na Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta) z pewnością jego twórcy powinni szczegółowo przeanalizować podnoszone wyżej zarzuty.

### 3. PRZEBIEG MONITORINGU

#### 3.1. Kalendarium wydarzeń związanych z wyborami Prokuratora Generalnego

*Pola czerwone – najważniejsze działania Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego.*

Data	Wydarzenie
30 listopada 2009	Ostateczny termin nadsyłania kandydatur na stanowisko Prokuratora Generalnego do Krajowej Rady Sądownictwa. Zgłosiło się 16 kandydatów. Wśród nich 5 sędziów i 11 prokuratorów.
7 grudnia 2009	Rozpoczyna się „Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego”
10 grudnia 2009	Pismo wysłane przez zespół „Monitoringu” do Przewodniczącego KRS dotyczące kandydatury na Prokuratora Generalnego SSA Krystyny Mielczarek. Dotyczy ono wątpliwości w kwestii tego, czy aktualny członek KRS nie powinien zawiesić swojego członkostwa w związku z kandydowaniem na Prokuratora Generalnego
10 i 14 grudnia 2009	Przedstawiciel „Monitoringu” analizuje życiorysy, listy motywacyjne i inne dokumenty osobowe przekazane przez kandydatów do KRS.
16 grudnia 2009	Rozsyłamy zaproszenie do udziału w Projekcie oraz kwestionariusze osobowe do wszystkich kandydatów (w dwóch egzemplarzach: drogą elektroniczną oraz kurierem w wersji drukowanej).
22 grudnia 2009	Rusza serwis internetowy Monitoringu, na którym rozpoczynamy publikację profili poszczególnych kandydatów. HFPC oraz FOR wystosowują oficjalny komunikat prasowy na temat tej inicjatywy.
28 grudnia 2009	Odpowiedź Przewodniczącego KRS na pismo z dn. 10 grudnia 2009 r., w której pisze: „(...) Uchwalony Regulamin wyborów oraz] przyjęty sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa, w warunkach pełnej transparentności, ma na celu zapewnienie bezstronności w wyborze odpowiednich kandydatów”.
5 stycznia 2010	<p>Posiedzenie plenarne Krajowej Rady Sądownictwa, na którym odbyło się publiczne wysłuchanie kandydatów na Prokuratora Generalnego. Swoje wystąpienia zaprezentowali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Anna Adamiak</li> <li>• sędzia Małgorzata Bańkowska</li> <li>• prokurator Andrzej Biernaczyk</li> <li>• prokurator Jerzy Engelking</li> <li>• <span style="border: 1px solid black; padding: 1px;">sędzia Tadeusz Haczkiwicz</span></li> <li>• prokurator Andrzej Janecki</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Adam Bodnar.</p>
6 stycznia 2010	<p>Drugi dzień wysłuchania publicznego kandydatów.</p> <p>Swoje wystąpienia zaprezentowali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Andrzej Jeżyński</li> <li>• sędzia Krystyna Mielczarek</li> <li>• prokurator Kazimierz Olejnik</li> <li>• prokurator Marek Pasioneck</li> <li>• sędzia Andrzej Seremet</li> <li>• sędzia Dariusz Sielicki</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Łukasz Bojarski.</p>
7 stycznia 2010	<p>Trzeci dzień wysłuchania publicznego kandydatów.</p> <p>Swoje wystąpienia zaprezentowali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Marek Staszak</li> <li>• prokurator Bogdan Święczkowski</li> <li>• prokurator Zbigniew Woźniak</li> <li>• prokurator Edward Zalewski</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Adam Bodnar.</p>

Data	Wydarzenie
7 stycznia 2010	O godz. 16. 30 Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa ogłasza wybór dwóch kandydatów wyłonionych w tajnym głosowaniu przez KRS. Są to SSA Andrzej Seremet (15 głosów) oraz Edward Zalewski (13 głosów). KRS przekazuje uchwałę Prezydentowi RP, który w ciągu dwóch miesięcy zobowiązany jest podjąć ostateczną decyzję o wyborze Prokuratora Generalnego.
15 stycznia 2010	Zespół Monitoringu wysłał pismo informujące o przebiegu wyborów do przewodniczącego Izby Karnej Sądu Najwyższego, członków PAN oraz wszystkich kierowników katedr prawa karnego materialnego i procesowego na Uniwersytetach posiadających Wydziały Prawa. Celem pisma jest zwrócenie uwagi na towarzyszącą wyborom debatę wokół reformy prokuratury oraz propozycje naprawy tejże instytucji, także w drodze zmiany przepisów prawnych.
1 lutego 2010	Spotkanie [Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego] z dwoma kandydatami na Prokuratora Generalnego wskazanymi przez KRS.
3 lutego 2010	Debata kandydatów na Prokuratora Generalnego zorganizowana przez HFPC i FOR na Uniwersytecie Warszawskim z udziałem SSA Andrzeja Seremeta i Prokuratora Krajowego Edwarda Zalewskiego.
11 lutego 2010	Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wydaje obowiązkową opinię o obu kandydatach dla Prezydenta RP. Rekomendację Rady otrzymuje jedynie Andrzej Seremet (15 głosów za, 5 przeciw). Prokurator Edward Zalewski zdobył 9 głosów poparcia, ale przeciwko jego kandydaturze głosowało 11 członków Rady. Opinia nie ma charakteru wiążącego dla Prezydenta.
15, 16 lutego 2010	Spotkanie kandydatów z Niezależnym Stowarzyszeniem Prokuratorów „Ad Vocem”. Stowarzyszenie udzieliło rekomendacji na urząd Prokuratora Generalnego sędziemu A. Seremetowi.
5 marca 2010	Prezydent ogłasza decyzję o powołaniu na urząd Prokuratora Generalnego SSA Andrzeja Seremeta.
6 marca 2010	Oficjalne zaprzysiężenie Andrzeja Seremeta na urząd Prokuratora Generalnego w Pałacu Prezydenckim.
26 marca 2010	Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski podpisuje Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury. <sup>20</sup>
31 marca 2010	Wchodzi w życie nowelizacja Ustawy o Prokuraturze oraz Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury. Pierwszy dzień urzędowania nowego Prokuratora Generalnego. Andrzej Seremet wskazuje na swoich Zastępców <sup>21</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marka Jamrogowicza – dotychczas szefa Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie (I zastępca Prokuratora Generalnego).</li> <li>• Marzenę Kowalską – prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie</li> <li>• Roberta Hernanda – prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach.<sup>22</sup></li> </ul>
9 kwietnia 2010	Andrzej Seremet potwierdza wybór na czwartego Zastępcę Andrzeja Janeckiego, dotychczas Prokuratora Okręgowego w Warszawie (także kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego w minionych wyborach). <sup>23</sup>

20 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r.: Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z dnia 30 marca 2010 r., Nr 49 poz. 296)

21 Według regulaminu wydanego przez Ministra Sprawiedliwości Prokurator Generalny będzie miał łącznie sześciu zastępców: czterech wskazanych przez siebie, urzędujących w ramach Prokuratury Generalnej oraz dwóch mających tę samą rangę, którymi automatycznie stają się Naczelny Prokurator Wojskowy oraz Szef Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (pionu śledczego IPN).

22 Zastępców Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent. Wskazani przez prok. A. Seremeta kandydaci zostali zaakceptowani przez Prezydenta, jednak jego decyzja nie została kontrasygnowana przez Premiera aż do 16 kwietnia 2010 r. W praktyce, do tego czasu nie mogli oni formalnie pełnić funkcji Zastępców Prokuratora Generalnego (zob. więcej – Rozdział II „Niezależność po rozdziale?”).

23 Według informacji z dn. 13 sierpnia 2010 r. prok. A. Janecki nadal nie objął funkcji Zastępcy Prokuratora Generalnego. Opóźnienie jego powołania związane jest z katastrofą prezydenckiego samolotu w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r., w której zginął m.in. [Prezydent Lech Kaczyński]. Zgodnie z ustawą Zastępcy Prokuratora Generalnego mogą być powołani tylko spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej. Zgłoszona przez prok. A. Janeckiego kandydatura na prokuratora Prokuratury Generalnej nadal znajduje się w procedurze konkursowej i oczekuje na opinię Krajowej Rady Prokuratury, którą ma obowiązek wyrazić zgodnie z art. 14b pkt 11 Ustawy o prokuraturze. Na dzień zakończenia prac nad niniejszym raportem Krajowa Rada Prokuratury wciąż się nie ukonstytuowała (swojego przedstawiciela w Radzie nie zgłosił jeszcze niedawno zaprzysiężony Prezydent RP Bronisław Komorowski), co wstrzymuje przebieg konkursu na stanowiska prokuratorów Prokuratury Generalnej. Jednakże, według Rzecznika Prasowego Prokuratury Generalnej prok. Mateusza Martyniuka, Prokurator Generalny A. Seremet podtrzymuje swoje poparcie dla kandydatury prok. A. Janeckiego na stanowisko jednego ze swoich zastępców.

### 3.2. Ocena udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procesie wyborów Prokuratora Generalnego

Rola, jaką odegrała Krajowa Rada Sądownictwa w minionych wyborach Prokuratora Generalnego była ogromna, jeśli nie decydująca. Ustawodawca powierzył Radzie kompetencję do wskazania dwóch kandydatów spośród wszystkich, którzy zgłosili swoje aplikacje na ten ważny urząd. Decyzja Rady postawiła więc Prezydenta przed mocno ograniczonym wyborem. Znaczący wpływ KRS na dalszy bieg wyborów dał się zauważyć zwłaszcza wówczas, gdy po ogłoszeniu wyników głosowania w Radzie media przesądziły, że Prokuratorem Generalnym zostanie Andrzej Seremet<sup>24</sup>, ze względu na „polityczne konotacje” prokuratora Edwarda Zalewskiego z partią rządzącą.<sup>25</sup>

Funkcje KRS w zakresie wyboru zwierzchnika prokuratorów opisano w rozdziale II niniejszego raportu. Jak wspomniano, nowa ustawa o prokuraturze nie reguluje szczegółowych zasad wskazania dwóch kandydatów przez KRS w pierwszym etapie wyborów. Ustawodawca pozostawił Radzie duży margines swobody w ukształtowaniu tejże procedury. KRS określiła zasady wyboru dwóch kandydatów w *Uchwale Rady z dnia 23 października 2009 Nr 751/2009, w sprawie Regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego*. Zdecydowano w niej o przyjęciu otwartej formuły konkursowej. Kandydaci, którzy chcieli stanąć do konkursu i spełniali ustawowe kryteria, sami zgłaszali swoje kandydatury Radzie i prezentowali je podczas publicznego wysłuchania przed członkami KRS. W czasie wysłuchania uprawnieni do zadawania pytań kandydatom byli jedynie członkowie Rady. Publiczność mogła wziąć udział w posiedzeniu KRS jedynie na zasadzie biernego uczestnictwa.

KRS wybrała ryzykowną formułę wyborów, która z początku spotkała się z dużym oporem środowisk prawniczych i publicystów. Jak pisał prokurator Aleksander Herzog, w odczuciu wielu autorytetów prawniczych przyjęta procedura „zmuszała do spełnienia warunku koniecznego, jakim jest zgłoszenie się zainteresowanego”. Zdaniem Herzoga nie promowała ona w istocie tych spośród najlepszych kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, „którzy nie wyróżniają się szczególną dbałością o własny interes bądź nie mają ochoty być o to posądzani”. Dlatego w opinii prokuratora Herzoga *„procedura ta źle się lokuje w kanonie zachowań środowisk, do których jest adresowana. Jest formalnie poprawna i w jakimś sensie „bezpieczna” dla gremium wyłaniającego dwie kandydatury, przedstawiane następnie podejmującemu ostateczną decyzję Prezydentowi RP. Jednak skutek tej poprawności może być niesatysfakcjonujący*”.<sup>26</sup>

W podobnym tonie wypowiadała się red. Janina Paradowska. *„Wydaje się, że KRS z tym konkursem przedobrzyła. Lepiej było wybrać inną drogę, czyli zaproszenie konkretnych, znanych osób, sędziów i prokuratorów, do wystartowania w konkursie zamkniętym. Listę zapraszanych można było ułożyć po konsultacjach środowiskowych, które byłyby czymś w rodzaju wstępnej rekomendacji i dopiero wówczas poprosić kandydatów o przedstawienie swojej wizji niezależnej Prokuratury Generalnej. A tak, zamiast wyboru świadomego, grozi nam wybór z przymusu, co nowej Prokuraturze Generalnej nie rokuje najlepiej (...) Dramatu wprawdzie nie ma, ale wybór jest w gruncie rzeczy niewielki.*” – pisała publicystka na łamach *Polityki*<sup>27</sup>.

Zespół Monitoringu z początku podzielał wiele z wątpliwości pojawiających się w publikacjach prasowych nt. procedury wyborczej przed KRS. W szczególności, gdy wbrew przewidywaniom środowiska prawniczego, do piastowania urzędu pierwszego niezależnego Prokuratora Generalnego nie zgłosił swojej kandydatury żaden sędzia Izby Karnej Sądu Najwyższego. Jednakże, z perspektywy zakończo-

<sup>24</sup> „Przeciek z Pałacu Prezydenckiego; oto faworyt L. Kaczyńskiego”, Onet.pl, 9. 01. 2010

<sup>25</sup> Rada być może ukształtowała dalszy bieg wyborów wskazujących takich, a nie innych kandydatów. Nie ma jednak podstaw do tego, by twierdzić, że była to decyzja w jakikolwiek sposób polityczna, w sytuacji, gdy KRS wybrała dwóch kompetentnych kandydatów o wyróżniającym się dorobku zawodowym (jak wynika z akt osobowych), którzy w dodatku bardzo korzystnie zaprezentowali swoje kandydatury podczas publicznego wysłuchania w Radzie

<sup>26</sup> „Kto na prokuratora generalnego? Byle nie prokurator” Komentarz A. Herzoga w *Gazecie Wyborczej* z dn. 07.12.2009 r., [http://wyborcza.pl/1,75515,7335638,Kto\\_na\\_prokuratora\\_generalnego\\_\\_Byle\\_nie\\_prokurator.html](http://wyborcza.pl/1,75515,7335638,Kto_na_prokuratora_generalnego__Byle_nie_prokurator.html)

<sup>27</sup> „Prokurator mało generalny”, J. Paradowska, *Polityka*, 06.12.2009 r. <http://www.polityka.pl/kraj/opinie/1501279,1,wybory-prokuratora-generalnego.read>

nych wyborów, przyjętą przez KRS procedurę wyborczą oceniamy pozytywnie. Prawdopodobnie, gdyby KRS zrezygnowała z otwartego trybu wyborów Prokuratora Generalnego, proces ten odbyłby się w kuluarach, bez świadomego udziału opinii publicznej. **Otwarta formuła wzmocniła przejrzystość wyboru kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego oraz przyczyniła się do wzrostu społecznej świadomości konsekwencji ustrojowych uchwalonej reformy prokuratury.** Dostrzegamy jednocześnie jeszcze inny, znaczący walor otwartej procedury wyborów w KRS. Tryb ten spowodował, że kandydaci, wśród których znalazło się wielu doświadczonych prokuratorów i sędziów, przedstawiając swoje kandydatury, dali jednocześnie świadectwo ułomności funkcjonowania niektórych mechanizmów prokuratury oraz obowiązującego prawa. **W naszym przekonaniu publiczna dyskusja nad kondycją obecnej prokuratury, która m.in. dzięki wysłuchaniu kandydatów przed KRS towarzyszyła wyborom Prokuratora Generalnego, była ważnym „efektem ubocznym” tego procesu.** Po przeprowadzeniu wyborów w takim trybie, każdy kolejny kolegiálny wybór ważnej osoby w państwie (który nie odbywa się w łonie Sejmu) musi liczyć się z tym, że będzie porównywany ze standardem ustanowionym przez KRS.

Ostatecznie, zrealizowana formuła otwartego konkursu doprowadziła – jak się wydaje – do wyboru kompetentnego kandydata. Tuż po ogłoszeniu decyzji Prezydenta, Ewa Siedlecka pisała w Gazecie Wyborczej: *„Miałam żal do KRS, że zamiast sama wyszukać i przedstawić prezydentowi dwóch kandydatów o najwyższych kompetencjach, ogłosiła otwarty konkurs, zdejmując z siebie, choć częściowo, ciężar odpowiedzialności. Ale efekt tego eksperymentu, przynajmniej w tej chwili, jest zadziwiający, ożywczy i optymistyczny.”*<sup>28</sup>

Należy również podkreślić, że KRS realizowała jednocześnie otwartą politykę współpracy z Zespołem Monitoringu oraz przedstawicielami mediów. Dnia 9 grudnia 2009 r. zwróciliśmy się w piśmie do Przewodniczącego KRS z prośbą o udostępnienie przedstawicielowi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wglądu w życiorysy, listy motywacyjne oraz inne dokumenty przekazane Radzie przez kandydatów. Tego samego dnia otrzymaliśmy taką zgodę wraz z możliwością robienia notatek i kserokopii. Przedstawiciel Monitoringu kilkakrotnie prosił o zgodę na uzupełniający przegląd dokumentów. Za każdym razem prośby te spotkały się z akceptacją władz KRS. Ponadto, Rada umożliwiła przedstawicielom zespołu Monitoringu oraz mediom uczestnictwo w wysłuchaniu publicznym oraz udostępniła zapis dźwiękowy wystąpień wszystkich kandydatów na swojej stronie internetowej.<sup>29</sup> Żałujemy jedynie, że KRS nie zdecydowała się opublikować stenogramów z wysłuchania, bezpośrednio po każdym posiedzeniu. Zespół Monitoringu przygotował szczegółowe, obszernie sprawozdania z wystąpień wszystkich kandydatów, które na bieżąco umieszczaliśmy w naszym serwisie internetowym. Ze względu na zainteresowanie, jakie budziły wśród internautów opracowane przez nas relacje, uznajemy publikację stenogramów z wysłuchania publicznego (obok zapisu dźwiękowego) za potrzebną praktykę.

**Największe kontrowersje w pierwszym etapie wyborów wzbudziła kandydatura na urząd Prokuratora Generalnego SSA Krystyny Mielczarek, która jednocześnie zasiadała wówczas w KRS.** Ustawodawca, a także Regulamin przyjęty przez Radę nie przewidywały żadnych szczególnych rozwiązań prawnych na wypadek takiej sytuacji. W mediach podniosły się głosy, że w tych okolicznościach, SSA Krystyna Mielczarek powinna złożyć rezygnację z członkostwa w Radzie. Z prawnego punktu widzenia, nic nie stało bowiem na przeszkodzie, aby sędzia Mielczarek kandydując na stanowisko Prokuratora Generalnego, brała jednocześnie udział w posiedzeniu Rady i głosowaniu nad wyborem dwóch kandydatów, jako członek KRS. *„Gdyby (SSA Krystyna Mielczarek) przyszła i chciała uczestniczyć w głosowaniu nad kandydatami, nie mógłbym jej tego zakazać, bo nie ma prawnej możliwości wyłączenia członka KRS z posiedzenia”* – mówił w Gazecie Wyborczej Przewodniczący KRS Stanisław Dąbrowski.<sup>30</sup>

28 „Seremet, człowiek bez pleców”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 8. 02. 2010 r., [http://wyborcza.pl/1,76842,7636355,Seremet\\_\\_czlowiek\\_bez\\_plecow.html](http://wyborcza.pl/1,76842,7636355,Seremet__czlowiek_bez_plecow.html)

29 <http://www.krs.pl/main2.php?mnu=2&node=oper&view=2081>

30 „Jak wybiorą prokuratora. Do przesłuchania gotowi.”, *Gazeta Wyborcza*, 28. 12. 2009 r., [http://wyborcza.pl/1,75478,7403463,Do\\_przesluchania\\_prokuratora\\_gotowi.html](http://wyborcza.pl/1,75478,7403463,Do_przesluchania_prokuratora_gotowi.html)

HFPC skierowała pismo do Przewodniczącego z pytaniem, jak w tej sytuacji KRS zamierza zachować obiektywizm i bezstronność wyboru. W odpowiedzi, Zespół Monitoringu otrzymał enigmatyczne zapewnienie, że „[uchwalony Regulamin wyborów oraz] przyjęty sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa, w warunkach pełnej transparentności, ma na celu zapewnienie bezstronności w wyborze odpowiednich kandydatów”<sup>31</sup>.

Ostatecznie SSA Krystyna Mielczarek nie skorzystała z możliwości dobrowolnego złożenia mandatu członka KRS. Przesłała jedynie list do Rady, w którym zapowiedziała rezygnację z udziału w posiedzeniu i głosowaniu nad zgłoszonymi kandydaturami. Taka deklaracja nie miała jednak mocy prawnej. „Zapowiedź sędzi Mielczarek, że nie będzie uczestniczyć w głosowaniu to za mało. Jeżeli już decyduje się kandydować, to powinna złożyć rezygnację z członkostwa w KRS. Albo jedno, albo drugie. Inaczej mogą powstać wątpliwości co do bezstronności innych członków KRS-u w całym procesie wyborów” – skomentował taką decyzję Pani Sędzi dr Adam Bodnar, Sekretarz HFPC, członek Zespołu Monitoringu w Gazecie Wyborczej<sup>32</sup>.

**Wydaje się zatem, że w przyszłości należałoby zadbać o wprowadzenie w ustawie lub Regulaminie wyborów jasnych reguł postępowania w przypadkach, które w oczywisty sposób wzbudzają wątpliwości związane z zachowaniem zasad bezstronności głosowania.** Należy pochwalić dobrowolną inicjatywę wyłączenia się członka KRS – który jednocześnie ubiega się o urząd Prokuratora Generalnego – z procesu decyzyjnego dotyczącego jego osoby. Jednakże nawet dobrowolna rezygnacja z udziału w posiedzeniu i głosowaniu zdaje się być nadal niewystarczającą gwarancją prawidłowego przebiegu wyborów.

Podsumowując pierwszy etap wyborów, należy opisać udział mediów w tym procesie. Do publicznego wysłuchania przed KRS media zaangażowały się w wybór Prokuratora Generalnego w dość ograniczonym zakresie. Jednocześnie kilku dziennikarzy, którzy relacjonowali przebieg wyborów od samego początku, odegrało bardzo istotną rolę w rozpowszechnianiu wśród opinii publicznej wiedzy na temat toczącej się debaty nad wyborem Prokuratora Generalnego (i jednocześnie nad kondycją polskiej prokuratury). Szczególnie warto docenić przy tej okazji zaangażowanie red. Wojciecha Tumidalskiego, autora szczegółowych depeš PAP-u z przebiegu wyborów, red. Ewę Siedlecką, która relacjonowała wybory oraz publikowała wnikliwą analizę poglądów prezentowanych przez kandydatów, czy red. Janinę Paradowską, która poświęciła tematyce wyłonienia Prokuratora Generalnego wiele miejsca na łamach „Polityki”, w radiu TOK FM i ramach prowadzonego programu publicystycznego „Rozmowa dnia” w Superstacji. Należy pochwalić inicjatywę redakcji *Rzeczpospolitej*, za opublikowanie cyklu wywiadów z kandydatami. Warto także wyróżnić rolę, jaką odegrały w debacie publicznej na temat reformy prokuratury media elektroniczne, zwłaszcza portal *Lex.pl*.

#### Wyniki głosowania Krajowej Rady Sądownictwa:

Zgodnie z informacjami udzielonymi Zespołowi Monitoringu przez przedstawiciela KRS po publicznym wysłuchaniu – odbyło się tylko jedno głosowanie. W głosowaniu wzięło udział 24 członków KRS. Oddano 24 ważne głosy, nieważnych głosów – 0. Wymagana większość wynosiła 13 głosów. Tryb głosowania w KRS określa przyjęty przez radę regulamin wyborów (załączony do raportu). Szczegółowe zasady oddawania głosów zostały opisane w poprzednim rozdziale.

<sup>31</sup> Treść pisma HFPC oraz odpowiedź KRS dostępna jest w serwisie internetowym projektu: [www.hfhr.org.pl/prokurator](http://www.hfhr.org.pl/prokurator), w zakładce „Materiały”.

<sup>32</sup> E. Siedlecka, *Ibidem*.



Wyniki głosowania:

<b>Funkcja</b>	<b>Imię i Nazwisko kandydata</b>	<b>Liczba głosów</b>
Prokurator	Anna Adamiak	0
Sędzia	Małgorzata Bańkowska	2
Prokurator	Andrzej Biernaczyk	0
Prokurator	Jerzy Engelking	0
Sędzia	Tadeusz Haczekwicz	3
Prokurator	Andrzej Janecki	0
Prokurator	Andrzej Jeżyński	1
Sędzia	Krystyna Mielczarek	8
Prokurator	Kazimierz Olejnik	0
Prokurator	Marek Pasionek	0
Sędzia	Andrzej Seremet	15
Sędzia	Dariusz Sielicki	0
Prokurator	Marek Staszak	2
Prokurator	Bogdan Święczkowski	0
Prokurator	Zbigniew Woźniak	4
Prokurator	Edward Zalewski	13

Rekomendacje

- Zespół Monitoringu wyraża satysfakcję z przyjętej przez KRS otwartej formuły konkursu na Prokuratora Generalnego. Naszym zdaniem przyczyniła się ona istotnie do wzmocnienia transparentności wyborów oraz spowodowała rozpoczęcie publicznej debaty na temat kondycji współczesnej prokuratury. Uzpełnieniem dobrych praktyk podjętych przez KRS byłaby publikacja na stronie internetowej stenogramu z wysłuchania publicznego wszystkich kandydatów bezpośrednio po każdym dniu wystąpień.
- Niezależnie od rezultatów minionych wyborów, warto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego swoich kandydatów nie zgłosiły uznane autorytety świata prawniczego, chociażby sędziowie SN (jedynie SSA Andrzej Seremet był sędzią delegowanym na trzy miesiące do Sądu Najwyższego). Czy wybór na urząd Prokuratora Generalnego byłby dla tych osób wątpliwym awansem zawodowym, czy może ich niechęć do złożenia zgłoszenia wynikała z formuły wyborów przyjętej przez KRS? Jeśli – jak twierdzi cytowany wcześniej prok. Aleksander Herzog – wybitni prawnicy mogą nie być skłonni do tego, aby sami wystawili swoją kandydaturę w publicznym konkursie, to w przyszłości warto zastanowić się nad rozszerzeniem zasad zgłaszania kandydatów. Być może także określone grupy lub środowiska prawników powinny otrzymać możliwość zgłaszania rekomendacji, aby w ten sposób zmobilizować do kandydowania najwyżej wykwalifikowanych kandydatów.
- Zespół Monitoringu opowiada się jednocześnie za opracowaniem szczególnych reguł postępowania w sytuacji, gdy na stanowisko Prokuratora Generalnego kandyduje członek KRS, czy inna osoba, której kandydatura z racji sprawowanego urzędu wzbudza wątpliwości dotyczące prawidłowego przebiegu wyborów.

### 3.3. Stosunek kandydatów do działań zespołu monitoringu

#### W pierwszym etapie wyborów

Jednym z głównych zamierzeń projektu „OMKPG” było gromadzenie szczegółowych informacji o kandydatach ubiegających się o funkcję Prokuratora Generalnego.

Wielu kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego nie prowadziło działalności publicznej. Niektóre sylwetki, choć zazwyczaj cenione w lokalnych środowiskach prawniczych, wydawały się anonimowe szerokiej opinii publicznej i mediom.

**Informacje o kandydatach gromadziliśmy w oparciu o analizę archiwów prasowych, monitoring bieżących publikacji w mediach, analizę protokołów z sejmowych komisji śledczych z udziałem niektórych kandydatów, relację z wysłuchania publicznego, wydane publikacje oraz analizę dokumentów, które kandydaci przekazali Krajowej Radzie Sądownictwa.**

Zgromadzenie odpowiedniej wiedzy o zgłoszonych kandydaturach wydawało się jednak niemożliwe bez zaproszenia do udziału w Projekcie samych zainteresowanych. Bardzo ważnym elementem Monitoringu było opracowanie przez Helsińską Fundację Praw Człowieka **kwestionariuszy dla kandydatów** z pytaniami dotyczącymi drogi zawodowej, najważniejszych zagadnień dla funkcjonowania prokuratury, koncepcji reform, poglądów na wybrane instytucje prawa karnego, nowej roli Prokuratora Generalnego itp. Zwróciliśmy się z prośbą do każdego z kandydatów o przekazanie nam danych, o których mowa w kwestionariuszu, a także o udostępnienie wszelkich innych informacji, które w ich przekonaniu były ważne z punktu widzenia rzetelnego opisu zgłoszonej kandydatury. W ten sposób, chcieliśmy umożliwić kandydatom, aby sami zaprezentowali opinii publicznej własne sylwetki.

Autorami pytań zawartych w kwestionariuszu byli prawnicy HFPC oraz zaprzyjaźnieni z Fundacją eksperci, w tym prof. Maria Rogacka-Rzewnicka z Instytutu Prawa Karnego WPiA UW. Przy ich przygotowaniu korzystaliśmy także z doświadczeń i materiałów opracowanych w ramach programu „**Obywatelski Monitoring Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego**”.

Wysyłaliśmy kwestionariusze do wszystkich kandydatów pocztą elektroniczną oraz pocztą kurierską, na adres prywatny lub adres instytucji, z którą byli związani. Przedstawiciel zespołu Monitoringu kontaktował się następnie z kandydatami osobiście, bądź za pośrednictwem wskazanych instytucji, aby potwierdzić otrzymanie kwestionariuszy.

**Większość kandydatów zadeklarowała wolę udziału w Projekcie i odniosła się do niego z życzliwością. Pełnych odpowiedzi na zadane w kwestionariuszu pytania udzieliło 9 z 16 kandydatów.** Są to (w kolejności odsyłania kwestionariuszy):

- sędzia Andrzej Seremet,
- prokurator Kazimierz Olejnik
- prokurator Marek Pasioneck
- prokurator Bogdan Święczkowski
- prokurator Andrzej Janecki
- prokurator Andrzej Biernaczyk
- prokurator Edward Zalewski
- sędzia Tadeusz Haczek
- prokurator Andrzej Jeżyński

Dwie kandydatki: prokurator Anna Adamiak oraz sędzia Małgorzata Bańkowska przesłały do Fundacji jedynie informacje biograficzne, argumentując, że poglądy dotyczące funkcjonowania Prokuratury zaprezentują dopiero podczas wysłuchania publicznego przed Krajową Radą Sądownictwa.

W Projekcie nie wzięli udziału: prokurator Jerzy Engelking, sędzia Krystyna Mielczarek, sędzia Dariusz Sielicki, prokurator Marek Staszak oraz prokurator Zbigniew Woźniak.

Kwestionariusze oraz poszczególne pytania w nich zawarte były wielokrotnie przywoływane w trakcie wysłuchania publicznego przed Krajową Radą Sądownictwa oraz w mediach. Można odnieść wrażenie, że pytania kierowane do kandydatów przez członków KRS na posiedzeniu, dotyczące koncepcji przyszłej prokuratury oraz jej największych bolączek, nie wykroczyły właściwie poza zakres objęty kwestionariuszem. Ponadto, z informacji zgromadzonych przez Zespół Monitoringu korzystali autorzy wielu artykułów prasowych, a także publikacji o charakterze naukowym dotyczących wyborów Prokuratora Generalnego<sup>34</sup>.

W oparciu o udzielone w kwestionariuszach odpowiedzi (i inne wspomniane źródła: analizę dokumentów w KRS, zapis wysłuchania publicznego, przegląd archiwów prasowych etc.) **opracowaliśmy rozbudowane profile osób ubiegających się o stanowisko Prokuratora Generalnego. Zgromadzone informacje zostały opublikowane w serwisie internetowym Monitoringu. Każdy profil poprzedza krótka nota biograficzna.** Wzór kwestionariusza oraz przykładowy profil kandydata zostały załączone do niniejszego raportu.

Szczegółowa analiza odpowiedzi przekazanych przez kandydatów znajduje się w rozdziale IV raportu.

## ■ Nie odpowiedzieli

Jak powiedziała nam prowadząca monitoring Dorota Głowacka, obecny prokurator krajowy Edward Zalewski, Tadeusz Haczekiewicz, prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Andrzej Jeżyński, prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Lublinie, i Dariusz Sielicki, sędzia Sądu Okręgowego we Wrocławiu, zapowiedzieli, że kwestionariusz wypełnią. Jednak do tej pory tego nie zrobili.

Marek Staszak, były zastępca prokuratora generalnego (za ministra Zbigniewa Cwiągalskiego), przez sekretarkę odmówił udziału w ankiecie bez podania powodów. Zastępca naczelnego prokuratora wojewódzkiego Zbigniew Woźniak odmówił, bo nie był przekonany o sensowności swojego udziału w monitoringu. Jerzy Engelking, były zastępca prokuratora generalnego (za ministra Zbigniewa Ziobry), stwierdził, że nie dostał kwestionariusza. Krystyna Mielczarek, prezes Sądu Apelacyjnego w Łodzi i członkini KRS, powiedziała, że się zastanowi i oddzwoni. Nie oddzwoniła.

Zaś prokurator Prokuratury Krajowej Anna Adamiak i sędzia Sądu Okręgowego Warszawa-Praga Małgorzata Bańkowska (typowana przez tygodnik „Wprost” na faworytkę prezydenta) uznały, że nie wypada im wypełniać ankiety, zanim swoją wizję prokuratury przedstawią podczas przesłuchania przez KRS. ● ES

*Fragment artykułu red. Ewy Siedleckiej  
„Czas przesłuchać szefa prokuratury”,  
z dn. 5 stycznia 2010 r.<sup>33</sup>*

The screenshot shows a web browser window with the URL [http://www.bfmr.org.pl/prokurator/index.php?option=com\\_content&view=article&id=378&Itemid=8](http://www.bfmr.org.pl/prokurator/index.php?option=com_content&view=article&id=378&Itemid=8). The page title is "Pierwsze kroki" and the content is categorized under "Aktualności" and "Best Practices Report 2...". The website header includes "OBYWATELSKI MONITORING KANDYDATÓW NA PROKURATORA GENERALNEGO" and "FOR HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU". The main content area displays the profile of Andrzej Biernaczyk, dated Monday, 21 December 2009 08:18. It includes his birth date (1965), birthplace (Ostrów Wielkopolski), and current position (Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrówie Wielkopolskiej). A "Biografia" section follows, detailing his legal education at the University of Poznań and his professional experience as a prosecutor in various courts, including the Regional Court in Kalisz and the District Court in Ostrów Wielkopolski. A "pokaż pełny profil" link is visible at the bottom of the profile section.

*Przykładowy biogram kandydata  
w serwisie internetowym Monitoringu.*

33 „Czas przesłuchać szefa prokuratury”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 5 stycznia 2010 r., [http://wyborcza.pl/1,75478,7403463,Do\\_przesluchania\\_prokuratora\\_gotowi.html](http://wyborcza.pl/1,75478,7403463,Do_przesluchania_prokuratora_gotowi.html)

34 M.in.: „Dla kogo funkcja Prokuratora Generalnego”, *Prawo europejskie w praktyce*. Wydawnictwo naukowe. Nr 1 (67) styczeń 2010, str. 3.  
„Jak wybiorą nam Prokuratora generalnego”, 23. 12. 2009 r.  
„Do przesłuchania prokuratora gotowi”, *Gazeta Wyborcza*, 29. 12. 2009 r.  
„Czas przesłuchać szefa prokuratury”, *Gazeta Wyborcza*, 05.01.2010 r.  
„Kto prokuratorem generalnym”, *Polityka*, 09.01.2010 r.  
„Andrzej Seremet nowym Prokuratorem Generalnym”, serwis internetowy Stowarzyszenia Prokuratorów RP, <http://www.sprp.pl/aktualnosci.php?id=46>

The screenshot shows a web browser displaying the profile of Bogdan Świączkowski on the website 'Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego'. The profile includes the following information:

- Name:** Bogdan Świączkowski
- Date of birth:** 21 grudnia 2009 19:27
- Section:** A. INFORMACJE BIOGRAFICZNE
- I. Data i miejsce urodzenia:** Prokurator Bogdan Świączkowski urodził się w 1970 r., w Sosnowcu.
- II. Pełniona obecnie funkcja publiczna:** Kandydat jest prokuratorem Prokuratury Krajowej. Posiada 11-letni staż zawodu prokuratora.
- III. Wykształcenie:** Kandydat ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 1994 r. W 2006 r. ukończył również studia podyplomowe z zakresu prawa europejskiego organiz Akademię Nauk we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości.

On the right side of the page, there are several questions for the candidate:

1. Czy jest Pan zwolennikiem wprowadzenia regulacji dotyczących prokuratury do Konstytucji?  
„Tak. Niezbędne jest wskazanie w Konstytucji RP, iż prokuratura jest naczelnym organem władzy i wskazanie relacji pomiędzy innymi władzami publicznymi a prokuraturą.”
2. Jak Pana zdaniem powinny kształtować się zasady współpracy prokuratury z innymi organami powołanymi do ścigania przestępstw (policja, Izba skarbowa, służba celna etc.)?  
„Jestem zwolennikiem modelu amerykańskiego, tj. modelu nadzorczości. Departamentowi Sprawiedliwości USA podlegają w zasadzie wszystkie federalne służby śledcze z zachowaniem autonomii.”
3. Czy uważa Pan, że zakres uprawnień prokuratury jest wystarczający? Czy udział prokuratury jako organu ochrony prawnej nie powinien być szerszy w innych, niż postępowanie karne, procedurach prawnych?  
„Powinien być szerszy udział prokuratora w nadzorze nad czynnościami operacyjnymi służb i policji, szczególnie w zakresie kontroli operacyjnej i tzw. operacji specjalnych.”
4. Czy jest Pan zwolennikiem utrzymania dualizmu powszechnego i wojskowego wymiaru sprawiedliwości?  
„Zdecydowanie NIE.”

Przykładowy rozbudowany profil kandydata w serwisie internetowym Monitoringu.

## W drugim etapie wyborów

Kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa: SSA Andrzeja Seremeta oraz Prokuratora Krajowego Edwarda Zalewskiego w drugim etapie wyborów zaprosiliśmy do udziału w uzupełniającej debacie zatytułowanej „Moja wizja prokuratury”. HFPC i FOR zorganizowały debatę na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego pod honorowym patronatem Dziekana WPIA UW – prof. dr. hab. Krzysztofa Rączki.

Obaj kandydaci zadeklarowali wolę uczestnictwa w debacie oraz zaakceptowali reguły prowadzenia dyskusji narzucone przez organizatorów.

Spotkanie poprowadził prof. dr hab. Piotr Girdwoyń z Katedry Kryminalistyki Uniwersytetu Warszawskiego. W debacie wzięli udział także prof. dr hab. Leszek Balcerowicz – Przewodniczący Rady FOR oraz Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski.

Kandydaci w trakcie debaty przedstawili rozbudowaną wersję wystąpień przed KRS. Ważnym elementem była możliwość kierowania pytań do kandydatów przez zgromadzoną w sali publiczność oraz bezpośrednia wymiana poglądów.



Wśród przybyłych gości na sali pojawił się m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski, urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawiciele stowarzyszeń prokuratorskich (Stowarzyszenie Prokuratorów RP, Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad vocem”), samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, a także kadra naukowa i liczne grono studentów WPIA UW. Szczegółowa relacja oraz zdjęcia z debaty zostały załączone do raportu.

Debata kandydatów na Prokuratora Generalnego pt. Moja wizja prokuratury. Od lewej: prof. L. Balcerowicz, SSA Andrzej Seremet, prof. P. Girdwoyń, prok. Edward Zalewski, Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski.

## 4. PROKURATURA DZIŚ I JUTRO

Zgromadzone w ramach Monitoringu informacje o kandydatach pozwoliły nam przedstawić opinii publicznej widzę o ich osiągnięciach zawodowych, kwalifikacjach i propozycjach koncepcji reform w prokuraturze. Chcieliśmy, aby zebrane informacje pozwoliły lepiej poznać sylwetki kandydatów i porównać przedstawiane przez nich wizje przyszłej prokuratury. Poglądy poszczególnych osób ubiegających się urząd Prokuratora Generalnego można przeczytać w profilach kandydatów, które są dostępne na naszej stronie internetowej. W niniejszym raporcie nie będziemy komentować zatem indywidualnych poglądów, a spróbujemy zarysować ogólny obraz obecnej prokuratury oraz wizję jej rozwoju, które kandydaci zbudowali w swoich wypowiedziach w toku wyborów. Uważamy, że właśnie dyskusja na temat reformy prokuratury była istotną dodatkową wartością wysłuchania kandydatów na Prokuratora Generalnego.

Jeśli spróbowałibyśmy podsumować spojrzenie kandydatów na współczesną prokuraturę, obraz płynący z ich wystąpień charakteryzuje często skrajny pesymizm. *„Trzydniowy maraton przesłuchań kandydatów na prokuratora generalnego przyniósł diagnozę chorób toczących nie tylko prokuraturę, ale i wymiar sprawiedliwości. Wynikła z tego – oprócz wskazania kandydatów: sędziego Andrzeja Szeremeta i prokuratora Edwarda Zalewskiego – ważna debata o prokuraturze.”* – napisała red. Ewa Siedlecka po posiedzeniu KRS.<sup>35</sup>

Niezależnie od tego, czy „diagnoza chorób toczących prokuraturę” mogła zostać przerysowana na użytek obecnych w audytorium KRS mediów (jak sugerował prokurator Aleksander Herzog<sup>36</sup> w odpowiedzi na zacytowany powyżej tekst red. Siedleckiej) – jako organizacje, które uważnie przyglądały się wyborom na każdym ich etapie, czujemy się w obowiązku wiernie przedstawić ich przebieg w niniejszym raporcie i poddać pod rozważenie czytelnikom. Także dlatego, że kandydaci nie dyskutowali tylko o bolączkach prokuratury, ale zgłaszali również propozycje naprawy tej instytucji – od projektów zmian prawa karnego do poprawy wizerunku prokuratury w mediach.

Przedstawiamy zatem najważniejsze głosy, najbardziej (i najmniej) popularne poglądy oraz najciekawsze koncepcje reform.

### 4.1. Zestawienie poglądów kandydatów na wybrane tematy

Informacje, na podstawie których przygotowano poniższe zestawienie oddają poglądy kandydatów wyrażone publicznie w trakcie trwania wyborów, do których udało się dotrzeć organizatorom Monitoringu<sup>37</sup>. Puste pola w tabelce oznaczają, że wśród zgromadzonych danych nie udało nam się odszukać wypowiedzi kandydata na temat określonego zagadnienia. Najczęściej dotyczy to sytuacji, gdy kandydat nie odpowiedział na przesłany przez nas kwestionariusz, lub nie odniósł się w nim do określonego wątku, ani nie poruszył go trakcie publicznego wysłuchania przed KRS.

W zestawieniu wybraliśmy kwestie najczęściej poruszane przez kandydatów. Wśród nich znalazły się zagadnienia, co do których kandydaci byli najbardziej zgodni, często niemal jednomyślni (co trudno interpretować inaczej, niż jako wyraźne wskazanie środowiska prokuratorskiego na potrzebę dokonania określonych reform), ale także te najbardziej kontrowersyjne, które znacząco podzieliły kandydatów.

35 „Prokuraturę widzą ułomną”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 11. 01. 2010 r.

36 „Prokuratura nie całkiem ułomna”, A. Herzog, *Gazeta Wyborcza*, 26.01.2010 r.

37 Dane w zestawieniu zostały opracowane głównie w oparciu o profile kandydatów dostępne w serwisie internetowym Monitoringu, a w przypadku osób, które nie wzięły udziału w projekcie – w oparciu o sprawozdania z wysłuchania publicznego, które także znajdują się na naszej stronie internetowej pod adresem [www.hfhr.org.pl/prokurator](http://www.hfhr.org.pl/prokurator) w zakładce „Materiały”. Opieraliśmy się również o dokumenty przesłane przez kandydatów do KRS i inne wypowiedzi publiczne.

Kandydaci	Wpisanie Prokuratury do Konstytucji	Uchwalenie nowej ustawy o prokuraturze	Główne koncepcje zwalczania przewlekłości postępowań przygotowawczych	Okresowe oceny prokuratorów	Model sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze	Wprowadzenie instytucji sędziego śledczego	Utrzymanie dualizmu prokuratury wojskowej i powszechnej
Anna Adamiak	Tak	Tak	Wzmocnienie niezależności prokuratorów „liniowych”	Do rozważenia	W ramach prokuratury	Nie	–
Małgorzata Bańkowska	Tak	–	Równomierne obciążenie pracą prokuratorów różnych szczebli oraz w skali kraju; Rozszerzenie stosowania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania.	Nie	–	Nie	–
Andrzej Biernaczyk	Tak	Tak	Wyeliminowanie obowiązku „wszechstronnego” wyjaśnienia okoliczności sprawy; Rozszerzenie stosowania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania	Nie	W ramach sądów powszechnych; Jawność postępowanie dyscyplinarnego.	Tak	Tak
Jerzy Engelking	Tak	Tak	Zwiększenie ilości asystentów w prokuraturze; Wyeliminowanie obowiązku „wszechstronnego wyjaśniania. okoliczności sprawy”. Stosowanie zasady oportunistu procesowego w większym zakresie.	Nie	–	–	–
Tadeusz Haczkiwicz	Tak	Do rozważenia	Ograniczenie spraw ściganych z oskarżenia publicznego na rzecz trybów na wniosek i z oskarżenia prywatnego; Wyeliminowanie obowiązku „wszechstronnego” wyjaśnienia sprawy; Rozszerzenie stosowania konsensualnych form zakończenia postępowania.	Tak	W ramach prokuratur apelacyjnych z możliwością odwołania do Prokuratury Generalnej	Nie	Tak
Andrzej Janecki	Tak	Tak	Wyeliminowania obowiązku „wszechstronnego” wyjaśnienia okoliczności sprawy; Rozszerzenie stosowania konsensualnych form zakończenia postępowania, upowszechnienie mediacji; Usprawnienie pracy biegłych.	Nie	Sądownictwo dyscyplinarne w ramach sądów powszechnych na szczeblu apelacyjnym	Nie	Tak
Andrzej Jeżyński	Tak	Tak	Obniżenie „zbyt wyśrubowanych standardów prowadzenia postępowania dowodowego”; Wprowadzenie do katalogu środków zapobiegawczych instytucji aresztu domowego (dozoru elektronicznego) w dyspozycji prokuratora; Wprowadzeniu do kpk uregulowań, które odnosiłyby się do ochrony zagrożonych świadków.	Tak		Nie	Tak
Krystyna Mielczarek	–	–	Równomierne obciążenie pracą prokuratorów różnych szczebli oraz w skali kraju; Ograniczenie nadzoru; Stosowanie zasady oportunistu procesowego w większym zakresie;	–	Przeniesienie choć jednej instancji sądownictwa dyscyplinarnego do struktury sądów powszechnych	–	–
Kazimierz Olejnik	Tak	Tak	Rozszerzenia konsensualnych form zakończenia postępowania; Zmiana trybu i sposobu dowodzenia winy sprawcy przestępstwa (prokurator przedkłada Sądowi dowody, na podstawie których opiera zarzut, nie zaś wszystkiego co zgromadził w toku śledztwa); Równomierne obciążenie pracą prokuratorów różnych szczebli oraz w skali kraju; Specjalizacja prokuratorów; Poprawa warunków pracy prokuratorów.	Nie	W ramach prokuratury; Jawność postępowania.	Nie	Tak

Kandydaci	Wpisanie Prokuratury do Konstytucji	Uchwalenie nowej ustawy o prokuraturze	Główne koncepcje zwalczania przewlekłości postępowań przygotowawczych	Okresowe oceny prokuratorów	Model sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze	Wprowadzenie instytucji sędziego śledczego	Utrzymanie dualizmu prokuratury wojskowej i powszechnej
Marek Pasionek	Tak	–	Informatyzacja prokuratury; wprowadzić ujednolicony zakres obowiązków dla poszczególnych jednostek okręgowych i rejonowych; Ograniczenie nadzoru służbowego.	Nie	W ramach prokuratury; Jawność postępowania.	Nie	Tak
Andrzej Seremet	Tak	Tak	Wyeliminowanie obowiązku „wszechstronnego” wyjaśnienia okoliczności sprawy; Ograniczenie nadzoru służbowego; Rozszerzenie stosowania konsensualnych form zakończenia postępowania.	Do rozważenia	W ramach prokuratury	Nie	Tak
Dariusz Sielicki*			Ograniczenie nadzoru służbowego; Równomierne rozłożenie etatów w prokuraturze; Rozszerzenie stosowania konsensualnych form zakończenia postępowania; Informatyzacja prokuratury; Odciążenie prokuratorów od czynności materialno- technicznych.		W ramach prokuratury; Jawność postępowania.		
Marek Staszak	–	–	Ograniczenie nieuzasadnionego mnożenia wątków w śledztwie głównym.	–	W ramach prokuratury. Najjistotniejsza jest jednak reakcja bezpośrednich przełożonych.	–	–
Bogdan Świączkowski	Tak	Tak Powrót do poprzednich rozwiązań	Wprowadzenie Centrów Sprawiedliwości Utworzenie wydziału ds. postępowań przygotowawczych w sądach.	Nie	W ramach prokuratury; Jawność postępowania.	Tak	Nie
Zbigniew Woźniak	Tak	Tak	Poprawienie współpracy z policją i biegłymi; Rozszerzenie zakresu wyjątków od zasady legalizmu, na rzecz częstszego stosowania zasady oportunisty; Inny system kolejności przydziału spraw w prokuraturach.	Do rozważenia	W ramach prokuratury; Postępowanie powinno pozostać tajne.	–	Tak
Edward Zalewski	Tak	Tak	Rozszerzenie zastosowania zasady oportunisty; Zmiana treści art. 345 kpk, który zdaniem kandydata generuje długotrwałość postępowania; Zmiana struktury zatrudnienia w poszczególnych prokuraturach; Rozszerzenie stosowania konsensualnych form zakończenia postępowania.	Tak	W ramach sądów powszechnych, na szczeblu apelacyjnym i Sądu Najwyższego	Nie	Tak

\* Dariusz Sielicki nie przedstawił w swoim wystąpieniu koncepcji zmian w prokuraturze. „Ustawodawca nie wyposażył Prokuratora Generalnego w inicjatywę ustawodawczą, to celem konkursu nie powinno być wyłonienie osoby, która roztoczy najlepszą wizję nowej prokuratury. Kompetencje szefa prokuratorów są usytuowane na poziomie wykonawczym” – powiedział. Kandydat skupił się za zaprezentowaniu swoich kwalifikacji do sprawnego zarządzania prokuraturą. Relacja z jego wystąpienia dostępna jest na [www.hfhr.org.pl/prokurator](http://www.hfhr.org.pl/prokurator) („Sprawozdanie z II-go dnia wysłuchania publicznego kandydatów na Prokuratora Generalnego”)

## 4.2. Prokuratura w Konstytucji

*„Zapis konstytucyjny wzmacniałby prestiż Prokuratury oraz dawał najlepszą gwarancję niezależności tej instytucji.”*

Zbigniew Woźniak

*„Tak, jestem zdecydowanym zwolennikiem wprowadzenia zapisów konstytucyjnych odnoszących się do prokuratury. Konstytucja powinna definiować prokuraturę jako niezależny od struktur rządowych organ ochrony prawnej, stojący na straży praworządności. Stanowisko Prokuratora Generalnego powinno być konstytucyjnie oddzielone od stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Konstytucja powinna także definiować niezależność prokuratury jako organu i niezależność prokuratorów. Powinna wprowadzać regulacje dotyczące statusu społecznego i zawodowego prokuratorów tożsame z rozwiązaniami przyjętymi dla sędziów.”*

Edward Zalewski

Niemal wszyscy kandydaci byli zgodni, że należy wprowadzić przepisy dotyczące prokuratury i urzędu Prokuratora Generalnego do Konstytucji. Dotychczas nie zawierała ona żadnego postanowienia określającego rolę Prokuratora Generalnego w państwie lub regulującego zadania czy ustrój prokuratury<sup>38</sup>. **Zdaniem kandydatów uregulowanie prokuratury w Konstytucji ugruntuje niezależność i podniesie rangę tej instytucji.**

## 4.3. Nowa ustawa o prokuraturze

Wielu kandydatów zgłosiło potrzebę uchwalenia nowoczesnej ustawy o prokuraturze. **Zdecydowana większość zgodziła się, że obowiązująca od 1985 r., wielokrotnie nowelizowana ustawa jest niespójna i w wielu miejscach nieaktualna.** Zdaniem większości kandydatów, zainicjowanie prac nad nową ustawą powinno znaleźć się wśród priorytetowych działań nowego Prokuratora Generalnego.

Trudno nie zgodzić się z kandydatami, którzy wyrazili ubolewanie nad tym, że projektodawcy omawianej w niniejszym raporcie, czterdziestej czwartej nowelizacji ustawy o prokuraturze, która powstała w okresie PRL-u, nie zdecydowali się na uchwalenie wprowadzonych zmian w formie nowej ustawy.

## 4.4. Reforma procedury karnej

Podczas wysłuchania publicznego bardzo często pojawiał się **postulat odejścia od zasady legalizmu procesowego w kierunku zasady oportunisty.** Zdaniem dużej części kandydatów, uznanie uprawnienia prokuratorów do odstąpienia od ścigania danego przestępstwa z uwagi na interes społeczny stanowiłby częściowe remedium na największą bolączkę prokuratury, tj. przewlekłość postępowań przygotowawczych.

Koncepcja rozszerzenia wyjątków od obowiązującej w polskim postępowaniu karnym zasady legalizmu, korzyści i wady takiego rozwiązania – wymaga przeprowadzenia pogłębionej dyskusji w środowisku prawniczym. Szczegółowa analiza tej koncepcji z pewnością wykracza poza ramy niniejszego raportu. Również w trakcie debaty o kondycji prokuratury i reformie procedury karnej, która towarzyszyła wyborom na Prokuratora Generalnego nie sposób było rzetelnie pochylić się nad tym jednym zagadnieniem. **Jednakże samo zasygnalizowanie istnienia problemu nadmiernego wpływu zasady legalizmu w procedurze karnej przez wielu kandydatów miało istotne znaczenie, ponieważ umożliwiło zapoznanie się ze spojrze-**

<sup>38</sup> W Konstytucji Prokurator Generalny pojawia się jedynie w kontekście uprawnienia do występowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191).



niem praktykujących prokuratorów i sędziów na to zagadnienie, ukształtowanym przez pryzmat ich doświadczeń zawodowych. Tym bardziej, że wprowadzanie wyjątków w procedurze karnej na rzecz zasady oportunistycznej często napotyka opór doktryny. Punkt widzenia praktyków bez wątpienia powinien zostać uwzględniony przy okazji kolejnych prac legislacyjnych nad nowelizacją prawa karnego, rozważając chociażby zmianę zakresu przestępstw ściganych w polskim prawie karnym z urzędu.

Innym przejawem dążenia do „uproszczenia” i przyspieszenia postępowania karnego był często słyszany w auli KRS **postulat wyeliminowania z art. 297 § 1 k.p.k. wymogu „wszechstronnego” wyjaśnienia okoliczności sprawy**<sup>39</sup>.

Tymczasem, jak dostrzegł w liście do Gazety Wyborczej prokurator Aleksander Herzog<sup>40</sup> – niewielu kandydatów zdało się zauważyć, że nowelizacja Kodeksu postępowania karnego z 5 listopada 2009 r.<sup>41</sup> w istocie przewiduje już wspomnianą zmianę tego przepisu, która weszła w życie 5 czerwca 2010 r.

Wyrazem tendencji do „ekonomizacji prawa” i dążenia do uproszczeń proceduralnych była także dość powszechnie zgłaszana przez kandydatów propozycja zwiększenia konsensualizmu w postępowaniu karnym. Wielu kandydatów wyraziło swoje zdecydowane poparcie dla tej metody rozstrzygania spraw karnych. Prokurator A. Jeżyński napisał w kwestionariuszu osobowym: **„[Konsensualne formy zakończenia postępowania] uratowały polski wymiar sprawiedliwości przed zapaścią, warto rozważyć rozszerzenie tej formy na występki surowiej zagrożone, a w przyszłości może nawet zbrodnie.”**

#### 4.5. Nadzór służbowy w prokuraturze

*„Należy zaniechać „produkcji” pisemnych notatek służbowych przez prokuratorów oraz wprowadzić nowy styl nadzoru – tj. nadzór merytoryczny, funkcjonujący w oparciu o znajomość akt sprawy”*

Edward Zalewski

Problemem, na który zwracali uwagę niemal wszyscy kandydaci był nadmiernie rozbudowany system nadzoru nad pracą prokuratorów, często porównywany do „odwróconej piramidy”. Zmiana struktury nadzoru i relacji wewnętrznych była – zdaniem kandydatów – jedną z najbardziej pilnych reform, które przyczynią się do rozwiązania problemu przewlekłości postępowań przygotowawczych i umocnienia niezależności prokuratorów.

Przede wszystkim **kandydaci zgłaszali zarzut braku merytorycznego charakteru obowiązującego modelu nadzoru, który – zdaniem wielu sędziów i prokuratorów – jest nadzorem wyłącznie formalnym.**

Jak mówiła SSO Małgorzata Bańkowska *„obecna praktyka nie ma nic wspólnego z rzeczywistym nadzorem. Polega ona bowiem na przedstawianiu listy dokonanych czynności, a nie np. na przeglądaniu akt i wspólnym zastanawianiu się, co dalej należy zrobić w sprawie”*. Sędzia Bańkowska podkreślała także potrzebę przesunięcia etatów prokuratorów z pionów nadzorczych do pionów merytorycznych, *„na pierwszą linię”*: *„cała armia prokuratorów wykonuje czynności nadzorcze, zamiast zająć się pracą merytoryczną”* – dodała. Niewąt-

39 „Wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy” – nawet jeśli nie ma to znaczenia dla wymiaru kary, – powoduje niewspółmierne do efektów koszty finansowe i społeczne. Tu będą się mieścić słynne „śledztwa trałowe” – jak to w szpitalu MSWiA, gdzie prokuratura przy wsparciu policji i CBA czwarty bodaj rok próbuje ustalić każdy pojedynczy przypadek ewentualnego oszukiwania na kosztach leczenia pacjentów, przesłuchując osiem tysięcy świadków i badając – bez jakiegokolwiek przygotowania – tyleż historii chorób. Tu będą przypadki kioskarki, która zdefraudowała sześć groszy, nie przepuszczając przez kasę fiskalną usługi skserowania kartki tekstu. Tu będą się też mieścić europejskie nakazy aresztowania, którymi zmuszamy brytyjską policję do ścigania i ekstradycji np. złodzieja deseru.” Ewa Siedlecka, „Prokuratę widzą ułomną”, op. cit.

40 „Ponieważ w artykule akcentuje pani redaktor potrzebę wykreślenia z kodeksu postępowania karnego przepisu, który nakazuje „wszechstronnie wyjaśnić okoliczności sprawy” – to trzeba wskazać, że postulat ten został już spełniony. Umknęło uwadze zarówno wielu mówiących o tym kandydatów, jak i pani redaktor, że ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. zmieniono dotychczasową treść art. 297 § 1 kpk, wykreślając słowo „wszechstronnie”. Przepis ten wejdzie w życie co prawda dopiero 7 czerwca 2010 r., ale już dziś musi oddziaływać na prowadzone postępowania przygotowawcze.” – „Prokuratura nie całkiem ułomna”, A. Herzog, op. cit.

41 Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009.206.1589).

pliwie – mniej liczny kadrowo nadzór to równocześnie większe kadry prokuratorskie, zaangażowane w merytoryczną pracę dochodzeniowo-śledczą.

Pojawiły się różne koncepcje odpowiedzialności prokuratorów za wynik sprawy i wzajemnych relacji między prokuratorem przełożonym i podległym. W opinii wielu kandydatów prokurator prowadzący sprawę i prokurator nadzorujący powinni być współodpowiedzialni za wynik postępowania. Jeśli chodzi o wprowadzone nowelizacją rozwiązania, zgodnie z którym prokurator przełożony nie może wydać prokuratorowi podległemu polecenia dotyczącego treści czynności procesowej, ale za to będzie mógł zmienić lub uchylić jego decyzję (i wówczas przejmuje całą odpowiedzialność) – zdania były podzielone. Według prok. Edwarda Zalewskiego taki układ stwarza podstawy niezależności prokuratorskiej. Jego zdaniem, w praktyce zasadą powinno być, że decyzję odnośnie czynności postępowania podejmuje prokurator prowadzący, a prokurator nadrzędny reaguje tylko w rażących przypadkach. Ponadto, „zasady wpływania na decyzje bądź czynności w prokuraturach niższego szczebla winny być określone ustawowo, bez możliwości zwiększania tego katalogu. Należy zrezygnować z funkcjonującego obecnie wykazu kategorii spraw, w których obligatoryjnie wdrażany jest nadzór służbowy. Nadzór taki powinien obowiązywać jedynie w najpoważniejszych sprawach. Prokurator Generalny ma stać na straży tak ukształtowanych relacji. Jego zadaniem jest ingerowanie jedynie wtedy, gdy ujawnione zostaną nieprawidłowości w toku postępowania lub przedwcześnie wydano decyzję kończącą postępowanie.” – dodał prok. Zalewski, odnosząc się jednocześnie do roli Prokuratora Generalnego w systemie nadzoru.

Z drugiej strony, inni kandydaci postulowali, aby rolę przełożonego ograniczyć do zarządzania organizacją pracy prokuratorów. Zgodnie z tą koncepcją, Prokurator Generalny nie powinien w ogóle ingerować w tok śledztwa, a tylko prawidłowo administrować i służyć doradztwem innym prokuratorom.

**Kandydaci zgodnie krytykowali natomiast zbyt rozbudowaną sprawozdawczość i konieczność udzielania informacji o biegu postępowania licznym organom nadrzędnym w formie notatki.** „Obowiązek ten odrywa prokuratorów od ich zadań oraz powoduje poczucie permanentnej kontroli, a także braku samodzielności” – podkreślał prok. Andrzej Janecki.

#### 4.6. Kryteria awansu zawodowego prokuratorów

Kandydaci byli zgodni, że jednym z najważniejszych elementów budowania niezależnej prokuratury jest przejrzysty system awansu zawodowego prokuratorów. Brak jasnych, merytorycznych kryteriów w kształtowaniu polityki kadrowej w prokuraturze wskazywali jako jedną z najistotniejszych bolączek tejże instytucji<sup>42</sup>.

W trakcie wyborów kandydaci podkreślali, że krokiem w kierunku ustabilizowania polityki kadrowej jest wprowadzenie do ustawy o prokuraturze kadencyjności stanowisk kierowniczych oraz wymogów formalnych, umożliwiających powołanie na stanowiska prokuratorów do jednostek organizacyjnych poszczególnych szczebli. Ustawa nadal jednak nie reguluje wprost kryteriów awansu zawodowego. **Kandydaci przedstawiali swoje postulaty w tym zakresie, apelując o „merytoryczne”, „sprawiedliwe” czy „klarowne” kryteria awansowania. Nie padły jednak żadne konkretne propozycje, za wyjątkiem projektu promowanego przez Edwarda Zalewskiego – wprowadzenia tzw. ocen okresowych.** Ta koncepcja jednak napotkała opór większości kandydatów.

<sup>42</sup> Pilną potrzebę wprowadzenia klarownego systemu awansowego dobrze oddaje fragment artykułu prok. Aleksandra Herzoga pt. „Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?”:

„Nie istnieją instrumenty pozwalające na obiektywną ocenę kadry prokuratorskiej i wskazywanie osób zasługujących na awanse czy powołanie do pełnienia funkcji. Nie prowadzi się okresowego opiniowania, trudno także oprzeć się wrażeniu, że wizytacje w przeszłości (przynajmniej za czasów działania niektórych ministrów) miały służyć bardziej doraźnym poszukiwaniom znalezienia uzasadnienia dla odwołania kogoś niewygodnego dla aktualnego kierownictwa, niż rzeczywistym analizom na potrzeby polityki personalnej. Zbieranie informacji i ocen o adepcie tego zawodu kończy się na etapie asesury, później zaś w aktach osobowych prokuratora trudno znaleźć dane pozwalające na ocenę jego predyspozycji zawodowych, zdolności, cech osobowości – jednym słowem wartości. Można odnieść wrażenie, że powołanie na stanowisko kierownicze zależy częściej od stanu notesu z telefonami lub opinii osobistych znajomych decydującego o tym przełożonego niż rzetelnej analizy zdolności i predyspozycji kandydatów.” (Prokuratura i Prawo, nr 1, 2009, strona 111)

Edward Zalewski przedstawił wizję ocen okresowych następująco:

*„Należy wprowadzić system ocen pracy prokuratorów, który byłby jednocześnie podstawowym kryterium awansu zawodowego. System ten musi gwarantować prokuratorom prawo do odwołania się od oceny do Krajowej Rady Prokuratury. Oceny powinny być kształtowane w oparciu o opinię przełożonego o podwładnym oraz merytoryczną ocenę faktycznie wykonywanych przez prokuratora czynności służbowych dokonaną przez niezależnego wizytatora. Podstawą oceny powinny być faktyczne dokonania prokuratorów.”*

Wprowadzenie i funkcjonowanie systemu miałyby ułatwić opracowanie ujednoczonych kwestionariuszy oceny na wzór francuski.

Inną koncepcję ewaluacji pracy prokuratorów nakreślił m.in. Kazimierz Olejnik:

*„Jestem przeciwnikiem proponowanego systemu dokonywania stałych, okresowych ocen pracy prokuratorów przez specjalnie w tym celu powoływane komórki organizacyjne prokuratury. W mojej wizji prokuratury do stworzenia tego modelu niezbędne będą następujące elementy:*

- *merytoryczne efekty pracy prokuratora określane danymi liczbowymi (decyzje procesowe oraz ich zasadność), a ponadto opinia bezpośredniego przełożonego;*
- *opinia opracowana przez jednostkę nadrzędną na podstawie własnych ustaleń, w tym wynikających w udziału w rozpoznawaniu środków odwoławczych od decyzji prokuratora oraz innych działań podejmowanych przez jednostkę nadrzędną (konsultacje, wypadkowe badania aktowe, lustracje, różnego rodzaju sygnały zewnętrzne);*
- *praktyki szkoleniowe w jednostce wyższego rzędu oraz opinia opracowana przez jednostkę nadrzędną po zakończeniu delegacji okresowych. Każdy awans winien być poprzedzony takimi praktykami. W jednostce każdego szczebla około 15 proc. etatów winno być zarezerwowanych na takie praktyki dla kadry rezerwowej.*

*Suma tych wszystkich ocen oraz ewentualnie w sytuacjach sporadycznych pogłębiona ocena pracy danego prokuratora winna decydować o zaliczeniu go w poczet kadry rezerwowej i ewentualnych awansów zawodowych.”*

Głównym argumentem przeciwko wprowadzeniu systemu ocen okresowych, na który powoływało się wielu kandydatów był sprzeciw wobec tworzenia specjalnej jednostki powołanej w tym celu, co jeszcze bardziej, zdaniem niektórych, skomplikuje strukturę prokuratury. Nowe zasady awansu zawodowego powinny zostać określone w ramach istniejących mechanizmów kontrolnych, przede wszystkim systemowi wizytacji.

Inni kandydaci wskazywali, że system oceny pracy prokuratorów należy oprzeć na bardziej obiektywnych kryteriach niż oceny wizytatorów, wynikających z sądowej kontroli decyzji prokuratorów, podejmowanych także na etapie postępowania przygotowawczego.

#### **4.7. Współpraca ze służbami operacyjnymi, stosowanie podsłuchów i innych technik operacyjnych**

Kandydaci na ogół zgadzali z koncepcją zwiększenia nadzoru na innymi służbami operacyjnymi (Policja, ABW, CBA) oraz bardziej odpowiedzialnym i ostrożnym stosowaniem technik operacyjnych, takich jak podsłuch czy prowokacja.

Odnosząc się do relacji między prokuraturą a innymi służbami operacyjnymi, kandydaci przedstawiali różne koncepcje zwiększonego nadzoru prowadzenia postępowań przez te służby ze strony prokuratorów:

*„Powinien być szerszy udział prokuratora w nadzorze nad czynnościami operacyjnymi służb i policji, szczególnie w zakresie kontroli operacyjnej i tzw. operacji specjalnych. Konieczne jest usytuowanie prokuratorów zajmujących się wnioskami o zarządzenie kontroli operacyjnej na poziomie Prokuratury Generalnej. Jeżeli ta kontrola operacyjna miałaby być bardziej wnikliwa oraz jeśli do takich wniosków miałby być załączany materiał operacyjny to w obecnym stanie prokuratorzy nie są w stanie tego rzetelnie zrobić.”*

Bogdan Święczkowski

*„W razie konieczności uzasadnionej okolicznościami sprawy prokurator powinien dysponować prawem powoływania na zasadach delegacji pracowników tych organów do prowadzonego przez siebie śledztwa.”*

Andrzej Seremet

*„Uprawnienia prokuratury wobec tych organów powinny być daleko idące, dotyczące także spraw kadrowych, gdy chodzi o tworzenie zespołów dochodzeniowo-śledczych.”*

Tadeusz Haczekiewicz

Jednocześnie wielu kandydatów, m.in. prok. Andrzej Janecki, prok. Andrzej Biernaczyk, prok. Marek Pasionek podkreślali, że oprócz zwiększenia nadzoru konieczna jest współpraca prokuratury z pozostałymi służbami mająca na celu podniesienie poziomu ich pracy poprzez przeprowadzenie wspólnych szkoleń i konsultacji.

Szczególnie wiele uwagi poświęcono zagadnieniu zwiększenia nadzoru nad stosowaniem posłuchów i innych technik operacyjnych, ingerujących w sferę wolności i swobód obywatelskich.

*„Podśluchy i inne techniki operacyjne, w tym prowokacje, powinny być stosowane tylko w ostateczności i po spełnieniu sztywnych i wyjątkowych przesłanek.”*

Dariusz Sielicki

*„Problemem jest nadmierna ilość służb mających te uprawnienia (należałoby zrewidować potrzebę dysponowania nimi przez np. urzędy kontroli skarbowej), słabość kontroli sądowej w zakresie udzielania zgody na nie oraz utrata jakiegokolwiek kontroli nad materiałami nieobjętymi zgodą sądu.”*

Andrzej Janecki

Prokuratorzy i sędziowie podkreślali przy tym, że stosowanie podsłuchów i innych technik operacyjnych jest obecnie niezbędne do wykrywania sprawców przestępstw. Należy jednak zapobiegać ich nadużywaniu, poddając szerszej kontroli wnioski o ich stosowanie. Pomocna może okazać się w tym zakresie ujednolicona regulacja tych działań w jednym akcie prawnym<sup>43</sup>. Jednocześnie, w przypadku wykorzystania procesowego materiałów uzyskanych tą drogą, osoby poddane tym technikom powinny mieć wiedzę na ten temat i możliwość zwrócenia się do sądu o dokonanie kontroli prawidłowości wykorzystania środków techniki operacyjnej.

Wielu kandydatów opowiedziało się także za możliwością ujawnienia przez Prokuratora Generalnego liczby stosowanych podsłuchów telefonicznych i ilości odmów udzielenia zgody na tego typu kontrolę operacyjną na zasadzie dostępu do informacji publicznej<sup>44</sup>.

43 Jednocześnie część kandydatów uznała ten pomysł za nierealny ponieważ pole działania i zadania poszczególnych służb są bardzo zróżnicowane (m.in. Marek Pasionek, Andrzej Seremet).

44 W kwietniu 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła wnioski do ABW i CBA o udostępnienie informacji publicznej na temat danych statystycznych dotyczących stosowanych przez te służby podsłuchów i innych technik operacyjnych. Zdaniem HFPC informacja ta powinna być jawna. Obie służby odmówiły podania powyższych danych, twierdząc, że są one objęte tajemnicą państwową. Postępowanie w obu sprawach toczy się obecnie przed sądami administracyjnymi. We wrześniu 2010 do poglądu HFPC przychylił się NSA, uwzględniając skargę kasacyjną Fundacji w sprawie przeciwko CBA. W ustnym uzasadnieniu wyroku sędzia Irena Kamińska stwierdziła, że „Działania służb specjalnych powinny podlegać społecznej kontroli, a ilość prowadzonych kontroli operacyjnych powinna być znana. Więcej na ten temat (także aktualny status obu postępowań) znajduje się na stronie: <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/sluzby>

#### 4.8. Sędzia śledczy

Zdecydowana większość kandydatów nie poparła koncepcji wprowadzenia instytucji sędziego śledczego do polskiego porządku prawnego. Kandydaci podkreślali, że przyjęty obecnie model reformy prokuratury, postępowania przygotowawczego i nadzoru sądowego nad nim stwarza dostateczną gwarancje niezależności i rzetelności jego prowadzenia. Kontrola sądowa czynności postępowania przygotowawczego jest, zdaniem wielu kandydatów, wystarczająca.

*„Jestem zwolennikiem poddania kontroli sądowej wszystkich decyzji prokuratora. Natomiast instytucja sędziego śledczego jako niezależnego sędziego prowadzącego śledztwa nie przystaje do reformy wprowadzającej niezależność prokuratorów. Pozycja prokuratora, któremu nie można wydać polecenia co do treści czynności procesowej jest pozycją niemal identyczną z pozycją sędziego śledczego. Przy dzisiejszym stanie przestępczości, niemożliwym jest sprawne prowadzenie śledztw przez pojedynczego sędziego śledczego. Koniecznością byłoby zbudowanie nowej, odpowiedniej struktury wspomagającej sędziego, podczas gdy prokurator taką strukturę już posiada. Niezawisły sędzia śledczy byłby i tak uzależniony od decyzji prokuratora o wniesieniu aktu oskarżenia. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest budowa niezależnej prokuratury i funkcjonujących w jej ramach niezależnych prokuratorów.”*

Edward Zalewski

#### 4.9. „Polityka medialna”

W swoich wystąpieniach przed KRS kandydaci poświęcili wiele miejsca relacji prokuratorów z mediami. Ich wypowiedzi dotyczyły głównie **zasad udzielania mediom informacji z toczących się postępowań przygotowawczych** (m.in. w kontekście zachowania zasady domniemania niewinności), a także kwestii **stawiania zarzutów dziennikarzom z art. 241 § 1 Kodeksu karnego**, tj. za ujawnienie tajemnicy śledztwa.

Kandydaci byli w większości zgodni, że prokuratura powinna w większym niż dotychczas stopniu informować społeczeństwo o przebiegu postępowań ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Brak dostatecznego zaangażowania we współpracę z dziennikarzami przy okazji prowadzenia głośnych śledztw jest – zdaniem wielu kandydatów – jedną z przyczyn budowania negatywnego wizerunku prokuratorów przez media. Jednocześnie kandydaci wyrażali żal, że obraz prokuratury upolitycznionej i nieprofesjonalnej – obecny w środkach masowego przekazu – jest wyolbrzymiony. Prokurator M. Staszak mówił przed KRS, że *„krytyczne uwagi pod adresem prokuratury mają swoje głębokie uzasadnienie, nie zawsze jednak, przy okazji takiej dyskusji, zostają zachowane właściwe proporcje. Prawdopodobnie obraz prokuratury byłby inny, gdyby media proporcjonalnie do ilości krytycznych wypowiedzi formułowanych pod adresem prokuratury, mówiły także o jej sukcesach.”* *„Prokuratura jest najbardziej poniewieraną grupą zawodową w mediach”* – dodał prokurator E. Zalewski.

**Aby zmienić negatywny wizerunek prokuratury wśród opinii publicznej, należy wypracować nowe, bardziej przyjazne zasady współpracy z mediami.** Kandydaci zwracali uwagę, że prokuratorzy powinni zadbać o przejrzysty wizerunek, częściej informować dziennikarzy o osiągniętych sukcesach, także poprzez **bieżące uzupełnianie serwisów internetowych** poszczególnych jednostek, które obecnie są rzadko aktualizowane i nie przedstawiają istotnej wartości informacyjnej.

Jednocześnie kandydaci zastrzegali, że wszelkie informacje tajne należy ujawniać mediom z zachowaniem dużej ostrożności i z poczuciem odpowiedzialności. **W żadnym wypadku udzielanie informacji obywatelom nie może oznaczać ferowania wyroków za pośrednictwem mediów na etapie postępowania przygotowawczego.** *„Prokurator nie może być gwiazdą medialną, ani zakładnikiem mediów”* – powiedział Andrzej Seremet.

Zdaniem prok. M. Staszaka, problem odpowiednich proporcji między zachowaniem przejrzystości w działaniach prokuratury a dobrem śledztwa można utrzymać wprowadzając zasadę, że *„informacji na temat prowadzonych spraw mogą udzielać prokuratorzy, którzy się nimi zajmowali oraz rzecznicy prasowi danych*

*jednostek prokuratury (przy czym samą decyzję, co do ujawnienia informacji i jej zakresu powinny podejmować wyłącznie prokuratorzy prowadzący postępowanie). Prokurator Generalny oraz szefowie jednostek nie powinni ex catedra wydawać swoich komentarzy, chyba że mają bezpośredni kontakt ze sprawą.”*

Problem relacji szefa prokuratury z mediami stał się szczególnie widoczny, gdy funkcję Prokuratora Generalnego pełnił Zbigniew Ziobro<sup>45</sup>. Rozgłos medialny zyskał wówczas także jego Zastępca, kandydat na Prokuratora Generalnego – prok. **Jerzy Engelking**. W sierpniu w sierpniu 2007 r. zorganizował on multimedialną konferencję prasową, podczas której, prezentując materiały operacyjne, dowodził, że b. szef MSWiA Janusz Kaczmarek spotkał się w lipcu w hotelu Marriott z Ryszardem Krauze<sup>46</sup>. W swoim stycznym wystąpieniu przed KRS prok. J. Engelking podkreślał, że zachowanie tajemnicy śledztwa uważa za jedną z najistotniejszych zasad prowadzenia postępowania. **Jednak na pytanie jednego z członków Rady dotyczące ferowania ocen przez prokuratorów na podstawie częściowo zgromadzonego materiału dowodowego w trakcie postępowania przygotowawczego – bezpośrednio nie odpowiedział.**

Odnosząc się do głośnych w mediach przypadków stawiania zarzutów dziennikarzom z art. 241 § 1 k.k. w ostatnim okresie<sup>47</sup>, wielu kandydatów podkreślało, że **działania zmierzające do ochrony tajemnicy śledztwa powinny koncentrować się na zapobieganiu „przeciekom” u źródła, tj. egzekwowaniu odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, a nie ściganiu dziennikarzy**. Zdaniem prok. Zbigniewa Woźniaka jakiegokolwiek „przecieki” do mediów z postępowania przygotowawczego są niedopuszczalne. Pojawienie się dokumentów niejawnych w prasie – jest w opinii prokuratora „skandalem” i zawsze powinno kończyć się postępowaniem dyscyplinarnym wszczynanym w stosunku do funkcjonariusza odpowiedzialnego za ich ujawnienie.

#### 4.10. Struktura zatrudnienia i potrzeba „etatyzacji” w prokuraturze

Zdaniem wielu kandydatów na Prokuratora Generalnego, obok ograniczenia nadzoru służbowego prokuratury **należy dokonać zmian w strukturze zatrudnienia w poszczególnych jednostkach, prowadzących do bardziej proporcjonalnego rozłożenia liczby prokuratorów do liczby prowadzonych spraw**. W trakcie publicznego wysłuchania wielokrotnie podnosiły się głosy, że należy od nowa zdefiniować rolę poszczególnych szczebli prokuratury. W szczególności chodziło o nowe określenie zadań prokuratur apelacyjnych. Choć większość kandydatów opowiedziała się za ich utrzymaniem, **wielu postulowało zmniejszenie etatów w prokuraturach najwyższego szczebla i przeniesienie większej ilości prokuratorów na „pierwszą linię”**. Kandydaci zwracali uwagę, że wzmocnienie kadrowe prokuratur rejonowych jest niezbędne, ponieważ zajmują się one największą ilością spraw. Pojawiały się także wypowiedzi, w których proponowano przeprowadzenie ogólnokrajowej analizy obciążenia pracą poszczególnych jednostek w kraju i proporcjonalne przesunięcie etatów między prokuraturami tego samego szczebla według takiego klucza.

W trakcie wysłuchania publicznego wielu kandydatów zwracało uwagę na konieczność **ograniczenia systemu delegacji w prokuraturze**. System ten, który powinien być z założenia traktowany jako rozwiązanie tymczasowe, coraz częściej staje się w prokuraturze regułą. Prokurator Edward Zalewski w trakcie debaty z Andrzejem Seremetem na Uniwersytecie Warszawskim powiedział, że według jego wiedzy „ok. 240 prokuratorów na 700 pracujących w wydziałach śledczych i przestępczości gospodarczej w Prokuraturach Okręgowych jest delegowanych. Niektórzy czekają na etat od wielu lat.” Prokurator Zalewski argumentował,

45 Zob. „Ziobro przeprosił doktora Garlickiego”, Dziennik.pl, 9.01.2010 r.  
[http://dziennik.pl/wydarzenia/article521786/Ziobro\\_przeprosil\\_doktora\\_Garlickiego.html](http://dziennik.pl/wydarzenia/article521786/Ziobro_przeprosil_doktora_Garlickiego.html)

46 Engelking: Konferencja nie miała wskazać źródła przecieku., Gazeta.pl, 21.04.2009 r.:  
[http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6521878,Engelking\\_\\_Konferencja\\_nie\\_miala\\_wskazac\\_zrodla\\_przecieku.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6521878,Engelking__Konferencja_nie_miala_wskazac_zrodla_przecieku.html)

47 M.in. sprawa postawienia zarzutów M. Gierszewskiemu (Radio Zet) i K. Skórzyńskiemu (TVN) za ujawnienia tajnych informacji ze śledztwa w sprawie tzw. „afery gruntowej” W marcu postępowanie przeciwko dziennikarzom zakończyło się umorzeniem.  
[http://wyborcza.pl/1,75478,7442235,Zarzuty\\_dla\\_dziennikarzy\\_\\_Zamieszanie\\_w\\_prokuraturze.html](http://wyborcza.pl/1,75478,7442235,Zarzuty_dla_dziennikarzy__Zamieszanie_w_prokuraturze.html)

że delegacje powodują niedobory prokuratorów w macierzystych jednostkach i wywołują poczucie tymczasowości u delegowanych prokuratorów, które stanowi zagrożenie dla ich niezależności. Dlatego – zdaniem b. Prokuratora Krajowego – „prokuratorów, którzy obecnie są delegowani do jednostek wyższego szczebla, należy awansować, jeśli spełniają kryteria takiego awansu. Tym samym trzeba „poprzesuwać” etaty np. z prokuratur rejonowych, w których są oni formalnie zatrudnieni, ponieważ etaty te i tak nie są w praktyce wykorzystywane”. Według szacunków E. Zalewskiego prokuratorzy delegowani kosztują Państwo niewiele mniej niż prokuratorzy etatowi (a w przypadku Prokuratury Krajowej – są nawet drożsi). Operacja przesunięcia etatów nie wymaga zatem zaangażowania dodatkowych środków.

#### 4.11. Wokanda

Kandydaci zgodnie twierdzili, że dotkliwym problemem prokuratury jest brak przygotowania prokuratorów występujących przed sądem. Zmiana wewnętrznych relacji w prokuraturze powinna obejmować także **wprowadzenie zasady, że ten sam prokurator pełni funkcje śledcze i oskarżycielskie w tej samej sprawie**. Na problem większego „połączenia prokuratora ze sprawą” zwracała uwagę SSO Małgorzata Bańkowska. „Na sali rozpraw powinien być obecny prokurator, który dobrze zna sprawę, nie zaś jedynie bierny obserwator” – mówiła. Rzetelna ocena pracy prokuratorów powinna, zdaniem kandydatki, obejmować także sprawdzenie informacji o tym, „jak bronią się akty oskarżenia czy wnioski o zastosowanie środków zapobiegawczych składane przez poszczególnych prokuratorów w sądzie”.<sup>48</sup>

W trakcie debaty prok. Edwarda Zalewskiego oraz SSA Andrzeja Seremeta zorganizowanej przez zespół Monitoringu, głos w sprawie prokuratorów występujących przed sądem zabrał protokolant jednego z warszawskich sądów. Opisał tę sytuację red. Tomasz Pietryga w „Rzeczpospolitej”:

„[Protokolant] zapytał on (czym wzbudził aplauz sali), dlaczego w sprawie, w której jest kilka rozpraw, na każdą przychodzi inny prokurator i okazuje się, że on sam zna ją lepiej niż ci prokuratorzy. Nie było zadowalającej odpowiedzi. Seremet jako jeden ze środków zaradczych wskazał szkolenie retoryczne prokuratorów (w drugiej części odpowiadał zresztą spontanicznie, co ożywiło jego wystąpienia). Z kolei Zalewski mówił, że kwestię tę może rozwiązać utworzenie wydziałów sądowych w prokuraturze.”

Obaj kandydaci przyznali jednak ostatecznie, że dotychczas nie udało się wypracować uniwersalnego rozwiązania.

#### 4.12. Stosowanie tymczasowego aresztowania

W kwestionariuszach osobowych zapytaliśmy kandydatów, czy – ich zdaniem – w Polsce poprawnie stosowana jest instytucja tymczasowego aresztowania. **Na ogół kandydaci nie mieli zastrzeżeń do ustawowych przesłanek orzekania tego środka zapobiegawczego. Odnieśli się natomiast krytycznie do praktyki jego stosowania, wskazując, że niepokojące jest przede wszystkim nieuzasadnione jego przedłużanie.**

„Tymczasowe aresztowanie powinno być stosowane tylko w stosunku do podejrzanych o popełnienie najgroźniejszych przestępstw (przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości i „przestępstw kryminalnych”), zaś stosowania tzw. „aresztu wydobywczego” należy w ogóle zaniechać. O zastosowaniu tymczasowego aresztowania nie powinien orzekać każdorazowo sąd rejonowy, lecz sąd właściwy do orzekania w sprawie.”

Krystyna Mielczarek

48 „Starcie kandydatów na szefa prokuratury”, M. Domagalski, *Rzeczpospolita*, 4.02.2010 r., <http://www.rp.pl/arttykul/428962.html>

*„Tymczasowe aresztowanie jest stosowane bez należytej rozwagi przez sądy rejonowe o czym świadczą liczby uwzględnionych wniosków prokuratora, nadużywa się przesłanki zagrożenia surową karą, jednak większym zagrożeniem jest bezrefleksyjne przedłużanie aresztowania w ślad za wnioskami prokuratora epatującymi rozwojowym charakterem śledztwa.”*

Andrzej Seremet

W trakcie debaty na UW Andrzej Seremet rozwinął powyższą myśl, wskazując, że **bezrefleksyjne przedłużanie tymczasowego aresztowania nie jest wyłącznie problemem sądów, ale i prokuratorów**. W obszernych sprawach np. gospodarczych, gdy do sądu trafia 1000 tomów akt, sędzia często nie ma możliwości rzeczywistego skontrolowania zgromadzonego materiału dowodowego – mówił prok. Seremet. Zwłaszcza, że **nie ma mechanizmów, które obligowałyby prokuratora do wskazania, w których tomach (na których stronach) znajduje się materiał istotny z punktu widzenia kontroli aresztowej**. W tej sytuacji – dodał kandydat – *„gdy kontrola jest jedynie fasadowa, sędzia dla spokoju sumienia przedłuża tymczasowe aresztowanie, co łatwiej uzasadnić niż uchylenie tego środka zapobiegawczego”*.

Kandydat dodał, że w braku przepisów zobowiązujących prokuratorów do powołania konkretnych dowodów w aktach sprawy, śledczy często wskazują je nieprecyzyjnie. *„Spotykałem się ze sprawami, w których sędzia okręgowy przedłużał tymczasowe aresztowanie – posługując się adresami aktowymi określonych dowodów wskazanymi we wniosku prokuratora. Tymczasem przy kontroli w postępowaniu przed sądem apelacyjnym, po sprawdzeniu, okazało się, że na wskazanych kartach wcale tych dowodów nie ma. Państwo sami mogą wyprowadzić z tego wniosek.”*

Ponadto, kandydaci przedstawiali także koncepcje wprowadzenia do k.p.k dozoru elektronicznego jako alternatywnego dla tymczasowego aresztowania środka zapobiegawczego. Pojawiły się także głosy za przekazaniem kompetencji do stosowania wszelkich środków zapobiegawczych (nie tylko tymczasowego aresztowania) sądom powszechnym.

#### 4.13. Prokuratura Wojskowa

Sprzeciw wobec koncepcji zlikwidowania pionu wojskowego w prokuraturze, większość kandydatów motywowała względami praktycznymi. *„Zmiana nie przyniosłaby wiele pożytku wymiarowi sprawiedliwości, a byłaby kosztowna, trzeba było tego dokonać w czasie prac nad nową konstytucją i kodyfikacją ustaw karnych.”* – mówił Andrzej Seremet. Inni kandydaci wskazywali, że **istnienie prokuratury wojskowej jest uzasadnione dopóki polscy żołnierze są obecni na wojskowych misjach zagranicznych**. Prokurator Zbigniew Woźniak (Zastępca Naczelnego Prokuratora Wojskowego) dodał, że specyfika sił zbrojnych wymaga bardzo szybkiego prowadzenia postępowania, ze względu na zachowanie dyscypliny armii. *„Prokuratorzy wojskowi na co dzień zajmują się dużo mniejszą ilością spraw, dzięki czemu mogą je prowadzić sprawnie i rzetelnie. W chwili obecnej prokuratura powszechna ze względu na przeciążenie pracą nie byłaby w stanie osiągnąć takich wyników szybkości prowadzenia postępowań”* – przekonywał prok. Woźniak.

#### 4.14. Sądownictwo dyscyplinarne

Zasady funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego wyraźnie podzieliły kandydatów. **Część opowiedziała się za utrzymaniem go w strukturach prokuratury, część chciałaby przekazać tę kompetencje sądom powszechnym**. Zwolennicy korporacyjnego charakteru sądownictwa dyscyplinarnego wskazywali, że jest to jeden z podstawowych elementów niezależności prokuratury. Przeciwnicy takiego rozwiązania podkreślali, że obecny system sprzyja opieszałości prowadzonych postępowań i w efekcie często prowadzi to do przedawnienia spraw. Co więcej, często nie jest to system obiektywny.



Wyraźnego zaakcentowania wymaga przedstawiona przez grupę kandydatów **koncepcja wprowadzenia zasady jawności do postępowania dyscyplinarnego**. Prokurator A. Biernaczyk zasugerował, że obowiązująca obecnie zasada tajności uniemożliwia prokuratorom pełne odniesienie się do stawianych im zarzutów, ograniczając ich prawo do obrony. Według prok. Biernaczyka, w obecnym kształcie „postępowania dyscyplinarne są sposobem na pokazanie miejsca w szeregu”. Wyraźnie zarysowany pluralizm poglądów na kształt sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze wskazuje, że projekt jawności postępowania oraz propozycja przekazania go (przynajmniej w najwyższej instancji) sądom powszechnym – z pewnością zasługują na to, aby poddać je głębszej analizie, podczas zapowiadanych prac nad nową ustawą.

#### 4.15. Prokuratura a prawa człowieka

W kwestionariuszu osobowym zadaliśmy kandydatom pytanie, ważne szczególnie z perspektywy działalności prowadzonej przez organizacje realizujące Monitoring. Zapytaliśmy, **czy i jakie zauważają zagrożenia dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki i obywatela w Polsce**. Cieszy nas, że większość kandydatów (choć nie wszyscy) dostrzega w swojej pracy związek pomiędzy działaniami prokuratury lub wymiaru sprawiedliwości a realizowaniem standardów ochrony praw człowieka.

Choć otrzymaliśmy także odpowiedzi negatywne („Nie widzę poważniejszych zagrożeń dla konstytucyjnych praw i wolności obywatela”), a także odpowiedzi bardzo ogólnikowe („nadużywanie uprawnień przez organy państwa oraz niewypełnianie przez organy państwa ustawowych zadań.”) – duża część kandydatów potrafiła precyzyjnie wskazać niepokojące zjawiska. Wśród udzielonych odpowiedzi dominują dwa wątki. **Po pierwsze kandydaci podnosili kwestię niekontrolowanego stosowania podsłuchów i innych technik operacyjnych przez różne służby:**

*„Nadmierna ilość służb mających uprawnienia do czynności operacyjnych, brak realnych gwarancji praw obywatelskich w regulacjach tego tyczących”*

Andrzej Seremet

*„Nadużywanie środków techniki operacyjnej oraz niezgodne z prawem upublicznianie ich wyników”*

Andrzej Janecki

*„Największe zagrożenie znajduję w wykonywaniu określonych działań operacyjnych przez uprawnione służby, bez realnej kontroli sądów i prokuratury, a nawet podejmowaniu określonych czynności bez właściwego umocowania ustawowego.”*

Kazimierz Olejnik

**Po drugie, kandydaci wskazywali na przewlekłość prowadzenia postępowań, w tym na nieuzasadnione przedłużanie stosowania tymczasowego aresztowania.**

*„Moim zdaniem największym zagrożeniem dla konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich jest długotrwałość postępowań prowadzonych zarówno przez prokuraturę, jak też sądy w Polsce.”*

Edward Zalewski

*„Zbyt długo trwające postępowania przed organami państwa i samorządu terytorialnego.”*

Andrzej Janecki

*„Niewłaściwa praktyka orzekania o aresztowaniu przez niektóre sądy”*

Andrzej Seremet

Organizatorzy Monitoringu wyrażają nadzieję, że świadomość zagrożeń praw człowieka, na które zwracał uwagę także zwycięski kandydat – obecny Prokurator Generalny, znajdzie odzwierciedlenie w działaniach nowych władz prokuratury.

Niestety kandydaci nie wykazali zainteresowania innym pytaniem, tj. o kierunek, w jakim powinno być prowadzone postępowanie w sprawie rzekomego istnienia więzień CIA na terytorium Polski. Czy w kierunku stwierdzenia nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy polskiego wywiadu w zakresie stworzenia strefy eksterytorialnej (art. 231 k.k.), czy również w kierunku stosowania tortur i wymuszania zeznań? A także: kto powinien być objęty dochodzeniem – funkcjonariusze polskich służb, funkcjonariusze CIA czy również politycy?

Temat ten jest szczególnie ważny dla działalności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka<sup>49</sup>. Niestety nie udało nam się otrzymać kompleksowej, precyzyjnej odpowiedzi na tak zadane pytanie. Kandydaci wypowiadali się zazwyczaj bardzo zachowawczo, najczęściej powołując na brak posiadania dostatecznych informacji o szczegółach prowadzonego postępowania, lub wskazywali ogólnie, że „zgodnie z zasadą legalizmu śledztwo powinno zmierzać do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Nieco szerzej wypowiedział się na ten temat jedynie prok. Andrzej Janecki:

*„Przyjmując, że takie ośrodki istniały, należałoby zacząć od ustalenia osobę, które podejmowały decyzje o umieszczeniu ich w Polsce. Następnie należałoby ustalić, czy osoby przetrzymywane w tych miejscach były pozbawione wolności zgodnie z polskim prawem. Jeśli nie, to czyn osób odpowiedzialnych winien być kwalifikowany nie tylko z przepisów mówiących o przestępstwach urzędniczych, ale także związanych z nielegalnym pozbawieniem wolności. Postępowaniem powinny być objęte wszystkie osoby uczestniczące w tym procederze, bez względu na ich funkcje, pochodzenie czy rolę społeczną.”*

<sup>49</sup> W grudniu 2007 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka rozpoczęła realizację programu „Obserwatorium działalności CIA na terytorium RP”. Celem projektu jest gromadzenie informacji na temat działań podejmowanych przez amerykańskie służby na polskim terytorium oraz ewentualnych naruszeń praw człowieka, jakie odnotowano w związku z tymi działaniami (w szczególności domniemanych przypadków przesłuchiwania i torturowania w Polsce przez amerykańskie służby specjalne osób podejrzanych o terroryzm). Więcej informacji o Projekcie można znaleźć na stronie internetowej „Obserwatorium”: <http://www.hfhrpol.waw.pl/cia>

## 5. PODSUMOWANIE

### 5.1. Rola Monitoringu

Powodem, dla którego rozpoczęliśmy realizację Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego było przekonanie, że wybory kandydatów na najważniejsze stanowiska w państwie powinny podlegać społecznej kontroli<sup>50</sup>. Mamy nadzieję, że prowadzony przez nas projekt przyczynił się do zbudowania przejrzystego obrazu wyborów oraz do rozszerzenia społecznej świadomości w zakresie zadań prokuratury, problemów, z którymi się boryka oraz do zrozumienia istoty reformy tej instytucji. Pamiętajmy, że znajomość sylwetek kandydatów ubiegających się o stanowisko szefa polskiej prokuratury przez opinię publiczną wzmacnia legitymację jego wyboru.

Aby Monitoring mógł być prowadzony rzetelnie i stanowił rzeczywistą kontrolę społeczną wyborów niezbędne jest współdziałanie wielu osób i instytucji. Bez ich udziału taki projekt nie wypełni swojej roli.

Warunki skuteczności kontroli społecznej wyborów oraz ocena zaangażowania kandydatów i poszczególnych instytucji i procedurę wyborczą i projekt monitoringowy.

Warunki skutecznej kontroli społecznej wyborów PG	Ocena (w skali od 1 do 6)	Komentarz
1. Współpraca z kandydatami	4	Większość kandydatów odpowiedziała na nasz kwestionariusz i wykazała zaangażowanie. Zarówno A. Seremet i E. Zalewski (kandydaci, którzy przeszli do drugiego etapu) przyjęli nasze zaproszenie do wzięcia udziału w debacie na UW.  Niestety część kandydatów nie podjęła współpracy z Monitoringiem (zob. „Stosunek kandydatów do działań zespołu Monitoringu” rozdział III, pkt 3). Brak otwartości niektórych kandydatów na Monitoring wynika zapewne z braku tradycji prowadzenia debaty publicznej nad kandydaturami na wiele ważnych urzędów w Polsce oraz z niezrozumienia roli społeczeństwa obywatelskiego w takiej debacie. Tymczasem udział samych zainteresowanych w projekcie monitoringu wyborów jest bardzo ważny. Chcielibyśmy, aby nasz projekt przyczynił się do zmiany nastawienia kandydatów na najważniejsze funkcje w państwie do społecznej kontroli wyborów na te stanowiska, oraz aby publiczna dyskusja nad takimi wydarzeniami stała się obowiązującym zwyczajem.
2. Współpraca z KRS	5	Rolę KRS oceniamy wysoko ze względu na przyjęcie otwartej formuły wyborów, którą mimo pewnych wad, uważamy za przykład „dobrych praktyk” dla procedur wyborczych na inne ważne urzędy w Polsce.  Doceniamy także otwartość na współpracę i życzliwość, z jaką KRS odniosła się do działań Monitoringu.  Nadal jednak, dla pełnej przejrzystości wyborów, uregulowania wymaga kwestia zgłaszania swojej kandydatury na PG przez osoby jednocześnie zasiadające w Radzie.

<sup>50</sup> O roli społecznej kontroli kandydatów na ważne funkcje w państwie mogliśmy się przekonać przy okazji ostatnich wyborów do Trybunału Konstytucyjnego, gdy red. Ewa Siedlecka z „GW” oraz zespół Ogólnopolskiego Monitoringu Sędziów ujawniły, że kandydat na stanowisko sędziego – Kazimierz Barczyk w istocie nie posiada podawanych kwalifikacji. W efekcie, według doniesień prasowych, PO nieoficjalnie cofnęła swoje poparcie dla K. Barczyka, który ostatecznie zrezygnował z kandydowania. Zob. też: „Barczyk – sędzia mniej czy więcej?”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 1.03.2010 r. [http://wyborcza.pl/1,76842,7610813,Barczyk\\_\\_\\_sedzia\\_mniej\\_czy\\_wiecej.html](http://wyborcza.pl/1,76842,7610813,Barczyk___sedzia_mniej_czy_wiecej.html) oraz „Kazimierz Barczyk, kandydat PO do TK, zrezygnował”, PAP, 2.03.2010 r. [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7617463,Kazimierz\\_Barczyk\\_\\_kandydat\\_PO\\_do\\_TK\\_\\_rezygnowal.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7617463,Kazimierz_Barczyk__kandydat_PO_do_TK__rezygnowal.html)

Warunki skutecznej kontroli społecznej wyborów PG	Ocena (w skali od 1 do 6)	Komentarz
3. Udział mediów	3,5	Rola mediów w inicjowaniu i kształtowaniu debaty publicznej nie została w pełni wykorzystana. Za wyjątkiem kilku dziennikarzy cytowanych w niniejszym opracowaniu, którzy rzetelnie podeszli do problematyki wyboru PG (zob. str. 26) i których pracę ogromnie doceniamy, media, zwłaszcza w początkowej fazie – nie doceniły powagi tego procesu i zaangażowały się w niego dość późno (dopiero na etapie publicznego wysłuchania). Zbyt mało uwagi poświęcono w mediach pogłębionej dyskusji o kandydatach, roli nowego Prokuratora Generalnego oraz istocie uchwalonej reformy, co w przypadku tak fundamentalnych zmian dla funkcjonowania prokuratury z pewnością zasługiwało na szerszą dyskusję. Brak zainteresowania mediów rodzi ryzyko społecznego niezrozumienia założeń reformy dotyczących jednego z najważniejszych urzędów w państwie. Prawdziwa debata nad wyborem PG toczyła się dopiero po wysłuchaniu przed KRS oraz w mediach elektronicznych, których udział należy szczególnie wyróżnić.
4. Udział środowisk prawniczych.	2	Samorządy prawnicze (nie licząc stowarzyszeń prokuratorskich) nie odegrały istotnej roli w wyborach. Udział ich przedstawicieli dostrzeżliśmy dopiero w trakcie debaty na UW. Były to jednak raczej indywidualne wypowiedzi adwokatów czy radców prawnych, aniżeli całego środowiska. W trakcie wyborów jedyne stanowisko przedstawicieli samorządu adwokackiego, które odnotowały media, dotyczyło wątpliwości, co do konstytucyjności przepisów nowelizacji ustawy o prokuraturze, które nie przewidują możliwości ubiegania się o urząd PG adwokatów, czy radców prawnych <sup>52</sup> . W wyborach mogą bowiem wziąć udział jedynie prokuratorzy i sędziowie orzekający w sprawach karnych z odpowiednim stażem zawodowym. Naszym zdaniem jednak, środowiska prawnicze nie wykorzystały w pełni bardzo dogodnej okazji do zgłoszenia postulatów reform, których wymaga prokuratura, widzianych choćby z perspektywy obrońcy.
5. Udział ekspertów z zakresu prawa karnego i funkcjonowania prokuratury.	3	W prace zespołu Monitoringu zaangażowali się eksperci zaprzyjaźnieni z HFPC. Poza tym, nie odnotowaliśmy istotnego udziału autorytetów prawnych (profesorów prawa, wybitnych praktyków, członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego) w debacie publicznej na temat wyborów. Nie byli oni obecni na posiedzeniu KRS (nie licząc wyjątków, np. sędzi Barbara Piwnik), a także nie zabierali głosu w mediach. Wyjątkiem były komentarze prok. Aleksandra Herzoga na łamach Gazety Wyborczej. Dotychczas brakuje także analizy naukowej, czy refleksji badawczej dotyczącej przebiegu wyborów PG <sup>53</sup> .
6. Udział Ministerstwa Sprawiedliwości	5	Minister Sprawiedliwości z mocy prawa jest członkiem KRS. Z racji pełnego urzędu brał udział w wysłuchaniu publicznym, na którym zadeklarował uzgadnianie ważnych decyzji leżących w kompetencji Prokuratora Generalnego z kandydatami wskazanymi przez Radę, do czasu ostatecznego wyboru. Ponadto, Minister K. Kwiatkowski gościnnie wziął udział w debacie na UW, podczas której publicznie zobowiązał się do podjęcia działań na rzecz wpisania prokuratury do Konstytucji. Wielokrotnie deklarował także chęć współpracy z nowym Prokuratorem Generalnym (konsultował chociażby z Andrzejem Seremetem regulamin funkcjonowania prokuratury). Stąd, na tym etapie współpracy między dwoma urzędami – tak wysoka ocena. Mamy nadzieję, że współpraca MS i PG w przyszłości będzie się układała równie korzystnie, a Minister Sprawiedliwości odegra ważną rolę w inicjowaniu reform postulowanych przez A. Seremetę w trakcie wyborów.

51 „Niekonstytucyjny wyborów prokuratora generalnego?”, K. Sobczak, LEX.pl, 1.02.2010 r., <http://lex.pl/?cmd=artykul,3549,title,Niekonstytucyjny%20wyb%F3r%20prokuratora%20generalnego>

52 W czerwcu 2010 r. ukazał się komentarz do ustawy o prokuraturze autorstwa Aleksandra Herzoga. Jest to pierwsza publikacja kompleksowo omawiająca ostatnią reformę prokuratury. (A. Herzog, Nowelizacja ustawy prokuraturze. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2010).

## 5.2. Procedura wyborcza – podsumowanie i ocena

Pozytywnie oceniamy procedurę wyborczą przyjętą przez KRS. Po pierwsze, dlatego że umożliwiła ona odbycie publicznej dyskusji dotyczącej kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego. Po drugie, dyskusja ta wykroczyła poza ramy debaty nad rolą Prokuratora Generalnego i stała się pretekstem do zastanowienia się nad problemami współczesnej prokuratury i okazją do upublicznienia pomysłów na reformę tej instytucji.

Otwarta formuła wyborów sprzyjała prowadzonemu przez nas Monitoringowi, umożliwiając swobodne gromadzenie informacji o kandydatach. Była także przyjazna mediom, których – z początku niewielkie – zainteresowanie wyborami wzrosło, jak się wydaje, dzięki możliwości udziału w publicznym wysłuchaniu.

Niewątpliwie można wskazać wady takiego rozwiązania (opisywaliśmy je w rozdziale III). Bilans zysków i strat wydaje się jednak dodatni (zobacz także „Rekomendacje” w rozdziale III).

Przyjętą procedurę można uznać za przykład „dobrych praktyk” rzetelnej debaty o kandydatach (choć poziom szczegółowości zadawanych w trakcie posiedzenia KRS pytań i udzielanych odpowiedzi mógłby być zapewne wyższy). Należałoby się zatem zastanowić, czy nie warto wprowadzić podobnej formuły otwartego konkursu i publicznego wysłuchania kandydatów na inne najważniejsze funkcje w państwie, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, szef Instytutu Pamięci Narodowej, czy szef Naczelnej Izby Kontroli. Jak powiedział Stanisław Dąbrowski, ówczesny Przewodniczący KRS: „Ostateczna decyzja przecież i tak jest polityczna – podobnie jak w przypadku Prokuratora Generalnego, którego wskaże Prezydent. Ważne jednak, spośród kogo się wybiera”<sup>53</sup>.

## 5.3. Obraz prokuratury

Otwarta formuła wyborów stworzyła pole do publicznej debaty na temat kondycji prokuratury. Jej obraz płynący z wypowiedzi kandydatów był dość pesymistyczny. Za największą bolączkę prokuratury kandydaci uznali **przewlekłość postępowań przygotowawczych**. Według statystyk przedstawionych przez Edwarda Zalewskiego obecnie 152 śledztwa trwają w Polsce więcej niż 5 lat, a niecałe 800 postępowań toczy się od 2 do 5 lat. Zdaniem E. Zalewskiego jedynie jedynie 20 proc. przypadków przewlekłości można ocenić jako ewidentne zawinienia prokuratorów. Reszta wynika z błędów systemowych. Na przewlekłość postępowań przygotowawczych i inne problemy prokuratury składają się według kandydatów na Prokuratora Generalnego głównie:

- zbyt rozbudowany „papierowy” i „niemerytoryczny” nadzór służbowy;
- brak jasnych zasad awansu zawodowego w Prokuraturze;
- brak motywacyjnego systemu podnoszenia kwalifikacji przez prokuratorów;
- zła struktura zatrudnienia i nieproporcjonalne obciążenie pracą poszczególnych jednostek prokuratur;
- zbyt rzadkie stosowanie konsensualnych form zakończenia postępowania;
- brak dostatecznej informatyzacji prokuratury, dostępu do najnowszych technologii i godnych warunków pracy;
- brak wystarczającej ilości kompetentnych biegłych, z którymi współpracuje prokuratura.
- brak „połączenia prokuratora ze sprawą” (prokurator, który sporządził akt oskarżenia, rzadko broni go w sądzie).

Bez względu na to, czy negatywny wizerunek prokuratury został przez kandydatów przerysowany, można ubolewać, że ich wypowiedzi nie wysłuchali bezpośrednio profesorowie prawa karnego, sędziowie Sądu Najwyższego, członkowie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, parlamentarzyści i inne osoby, które mogą realnie wpłynąć na przyszły kształt prokuratury. **Głosu tych osób zabrakło w debacie toczonej się**

<sup>53</sup> „Prokuraturę widzą ułomną”, E. Siedlecka, op. cit..

w ramach wyborów PG. Czuliśmy się w związku z tym zobowiązani przedstawić w niniejszym raporcie nie tylko sam proces wyborczy, ale także podsumowanie postawionej przez kandydatów diagnozy sytuacji w prokuraturze, z nadzieją, że zostanie szczegółowo przeanalizowana przy próbie zmian legislacyjnych oraz przez osoby, które mają wpływ na codzienne funkcjonowanie tej instytucji.

#### 5.4. Wybór Prokuratora Generalnego

6 marca 2010 r. Prezydent Lech Kaczyński powołał na stanowisko Prokuratora Generalnego Sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie – Andrzeja Seremeta. W chwili, w której powstaje raport jest za wcześnie, aby oceniać słuszność tej decyzji, nie mieści się to zresztą w założeniach Monitoringu. Z punktu widzenia przebiegu wyborów, decyzja ta wydaje się uzasadniona. Andrzej Seremet miał udane wystąpienie przed KRS, przedstawił interesujące poglądy i koncepcje w kwestionariuszu osobowym oraz w trakcie debaty kandydatów na UW. Kandydat uzyskał pozytywną opinię Rady Prokuratorów przy Prokuraturze Generalnym<sup>54</sup> oraz rekomendację Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad vocem”<sup>55</sup>. Ostatecznie do jego wyboru pozytywnie odniosło się także Stowarzyszenie Prokuratorów RP<sup>56</sup>, które od początku popierało Edwarda Zalewskiego. Powołanie sędziego na urząd Prokuratora Generalnego, osoby, z „nawykami niezawisłości”, która z dystansem spojrzy na środowisko prokuratorskie ma także niewątpliwie wymiar symboliczny. Mimo to, nie należy zakładać, że samo powierzenie funkcji Prokuratora Generalnego sędziemu zapewni niezależność prokuratury od wpływów politycznych. „Pępowina łącząca Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości, nie została ostatecznie odcięta” – mówiła podczas wysłuchania przed KRS SSA Krystyna Mielczarek. Jak wielokrotnie pisaliśmy w niniejszym raporcie – należy się zgodzić, że nowelizacja ustawy o prokuraturze nie zapewnia Prokuratorowi Generalnemu pełnej niezależności. Głosy wielu kandydatów przekonały nas jednak, że niezależności i tak nie sposób zadekretować w żadnej ustawie. Jest ona sprawą cech osobowości. Dlatego prawo zapewniające niewystarczające gwarancje niezależności, może nadal być wykonywane w taki sposób, aby gwarancje te realizować. Dla dobrego sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego konieczne są natomiast także inne przymioty, jak chociażby doskonała znajomość specyfiki pracy prokuratora oraz środowiska prokuratorskiego (Prokurator Generalny będzie musiał w krótkim czasie obsadzić kilkaset etatów w nowopowołanej Prokuraturze Generalnej). Mogą to być największe słabości sędziego Seremeta.

Oceniając dokonany wybór z perspektywy przebiegu Monitoringu, podobnie jak większość komentatorów w mediach, ze względu na merytoryczne przygotowanie, jakim wykazał się A. Seremet podczas wyborów, a także otwartość na współpracę z organizacjami pozarządowymi – optymistycznie oceniamy wyłonioną kandydaturę i oczekujemy na zapowiedziane reformy. Przyszłe działania szefa prokuratury pokażą, czy nasz entuzjazm jest uzasadniony.

\* Pierwszym, nieoczekiwanym i jednocześnie ogromnym wyzwaniem stało się dla nowego Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta śledztwo w sprawie katastrofy prezydenckiego samolotu w Smoleńsku z 10 kwietnia 2010 r. Aktualnie, postawa zwierzchnika prokuratury może być oceniana jedynie w kontekście działań podejmowanych w powyższej sprawie. Tragedia, która się wydarzyła skupiła uwagę A. Seremeta na prowadzonym postępowaniu, odkładając na dalszy plan realizację zapowiedzianej reformy prokuratury. Jednocześnie prowadzone obecnie śledztwo w sprawie katastrofy jest niewątpliwie ważnym sprawdzianem niezależności Prokuratora Generalnego<sup>57</sup>.

54 „Skreślili szefa, bo bronił dziennikarzy”, M. Duda, Dziennik Gazeta Prawna, 11.02.2010 r. [http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article547668/Skreslili\\_szefa\\_bo\\_bronil\\_dziennikarzy.html](http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article547668/Skreslili_szefa_bo_bronil_dziennikarzy.html)

55 „Stowarzyszenie Ad vocem” popiera Seremeta”, LEX.pl, 3.03.2010 r. <http://lex.pl/?cmd=artykul,3844>

56 „Stowarzyszenia prokuratorów pozytywnie o wyborze Seremeta”, PAP, 5.03.2010 r., [wyborcza.pl/1,91446,7630798,Stowarzyszenia\\_prokuratorow\\_pozytywnie\\_o\\_wyborze\\_Seremeta.html](http://wyborcza.pl/1,91446,7630798,Stowarzyszenia_prokuratorow_pozytywnie_o_wyborze_Seremeta.html)

57 Zob. „Milcząca niezależność prokuratury”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 28. 04. 2010 r., [http://wyborcza.pl/1,76842,7821634,Milczaca\\_niezalezosc\\_prokuratury.html](http://wyborcza.pl/1,76842,7821634,Milczaca_niezalezosc_prokuratury.html)

## ZAŁĄCZNIKI

### Załącznik 1.

**Kwestionariusz dla Kandydatów ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego przygotowany w ramach projektu „Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego”.**

#### I. Informacje biograficzne

1. Dane osobowe kandydata (imię i nazwisko, data urodzenia, miejsce zamieszkania).
2. Odznaczenia, tytuły honorowe, członkostwo w krajowych lub międzynarodowych stowarzyszeniach naukowych lub zawodowych.
3. Wykształcenie (z podaniem nazw szkół, które kandydat ukończył, posiadanych stopni naukowych, ukończonych kursów, staży, szkoleń, aplikacji itp.).
4. Przebieg kariery zawodowej (w tym m.in. miejsca zatrudnienia i okresy pozostawania na danym stanowisku, prowadzenie własnej działalności gospodarczej, zajmowane stanowiska we władzach spółek, przedsiębiorstwach państwowych, fundacji, spółdzielni itp.). Okres faktycznego (praktycznego) wykonywania zawodu prawnika bądź prowadzenia działalności dydaktycznej (z zaznaczeniem okresów „przerw” w wykonywaniu zawodu).
5. Sprawowane przez Pana/Panią – w przeszłości – funkcje publiczne (funkcje publiczne w rozumieniu art. 115 § 13 kodeksu karnego).
6. Funkcja publiczna, którą pełni Pan/Pani w momencie ubiegania się o stanowisko Prokuratora Generalnego.
7. Funkcje publiczne obejmowane w wyborach powszechnych, o które – bez skutku – ubiegał się Pan/Pani w przeszłości (Sejm, Senat, organy jednostek samorządu terytorialnego).
8. Członkostwo w fundacjach, stowarzyszeniach i innych organizacjach społecznych (okres przynależności, sprawowana funkcja, najważniejsze zrealizowane projekty).
9. Najważniejsze publikacje dotyczące problematyki prawnej (tytuł, adres publikacyjny).
10. Czy przynależał Pan/Pani w przeszłości do partii politycznych? Prosimy określić okres przynależności i sprawowaną funkcję.
11. Czy toczą się przeciwko Panu/Pani postępowania prokuratorskie, karno-administracyjne, dyscyplinarne lub sądowe (jeżeli tak to jakie i co jest ich przedmiotem)?
12. Czy był Pan/Pani skazany prawomocnym wyrokiem sądu (ewentualnie ostateczną decyzją sądu dyscyplinarnego) w jakiegokolwiek sprawie (jeżeli tak, to za co i jaka była sankcja)?

#### II. Pytania do Kandydatów

13. Czy jest Pan/Pani zwolennikiem wprowadzenia regulacji dotyczących prokuratury do Konstytucji? Jeżeli tak, to w jakim zakresie Konstytucja powinna regulować instytucję prokuratury?
14. Jak Pana/Pani zdaniem powinna wyglądać relacja pomiędzy urzędem Prokuratora Generalnego a Ministerstwem Sprawiedliwości?

15. Jak Pana/Pani zdaniem powinny kształtować się zasady współpracy prokuratury z innymi organami powołanymi do ścigania przestępstw (policją, izbą skarbową, służbą celną etc.)?
16. Czy uważa Pan/Pani, że zakres uprawnień prokuratury jest wystarczający? Czy udział prokuratury jako organu ochrony prawnej nie powinien być szerszy w innych, niż postępowanie karne, procedurach prawnych?
17. Czy jest Pan/Pani zwolennikiem utrzymywania dualizmu powszechnego i wojskowego wymiaru sprawiedliwości?
18. Czy uważa Pan/Pani, że konieczna jest reforma systemu sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze?
19. Jaki jest Pana/Pani stosunek do koncepcji wprowadzenia instytucji sędziego śledczego?
20. Jak Pan/Pani ocenia obecny model postępowania przygotowawczego, wynikający z regulacji kodeksu postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r.? Jakiego Pana/Pani zdaniem rozwiązania prawne dotyczące postępowania przygotowawczego wymagają zmian, a jakie zasługują na aprobatę?
21. Jakiego jest Pana/Pani zdanie w kwestii stosowania w postępowaniu karnym konsensualnych form jego zakończenia?
22. Jakiego jest Pana/Pani stanowisko w kwestii zakresu i rozmiarów stosowania środków typu: podsłuch czy prowokacja w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych? Czy Pana/Pani zdaniem należy uregulować stosowanie podsłuchów i kontroli operacyjnej przez różne służby w jednej ustawie?
23. Czy Pana/Pani zdaniem w Polsce instytucja tymczasowego aresztowania jest poprawnie stosowana, czy jest nadużywana? Prosimy uzasadnić.
24. Jaki jest Pana/Pani stosunek do ustawowych zasad regulujących wewnętrzne funkcjonowanie prokuratury. Czy – Pana/Pani zdaniem – wymaga zmian obecny system relacji między prokuratorami poszczególnych szczebli? Jak w tym systemie kształtuje się rola Prokuratora Generalnego?
25. Czy i w jaki sposób należy – Pana/Pani zdaniem – zmienić system oceny pracy prokuratorów oraz kryteria awansu zawodowego w prokuraturze?
26. Czy widzi Pan/Pani potrzebę dokonania innych reform w prokuraturze (dotyczących poprawienia efektywności pracy prokuratorów, zmiany organizacji struktury wewnętrznej etc.)?
27. Czy Pana/Pani zdaniem istnieje potrzeba głębszej reformy prawa karnego materialnego, w tym w szczególności Kodeksu karnego (a jeśli tak – to w jakim kierunku)?
28. W jakim kierunku – Pana/Pani zdaniem – powinno być prowadzone dochodzenie dotyczące rzekomego istnienia więzień CIA na terytorium Polski? Czy w kierunku stwierdzenia nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy polskiego wywiadu w zakresie stworzenia strefy eksterytorialnej (art. 231 k.k.), czy także w kierunku stosowania tortur i wymuszania zeznań? Kto powinien być objęty dochodzeniem – funkcjonariusze polskich służb, funkcjonariusze CIA czy także politycy? Jakiego są – Pana/Pani zdaniem – najważniejsze fakty, które należałoby ustalić w ramach takiego dochodzenia? Prosimy o odpowiedź w oparciu o powszechnie dostępne informacje oraz wiedzę na temat tej sprawy.
29. Co uważa Pan/Pani za największe zagrożenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki i obywatela w Polsce?
30. Czy w historii polskiej prokuratury lub sądownictwa ma Pan/Pani swój wzór osobowy – sędziego lub prokuratora, który jest dla Pana/Pani wzorem do naśladowania w zakresie wykonywanego zawodu?



31. Co uważa Pan za swój największy dotychczasowy sukces zawodowy?

## Załącznik 2.

### Sprawozdanie z debaty kandydatów na Prokuratora Generalnego – Andrzeja Seremeta i Edwarda Zalewskiego – pt. *Moja wizja prokuratury*

Dnia 3 lutego 2010 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbyła się debata kandydatów ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego, zatytułowana „Moja wizja reformy prokuratury”. Debata została zorganizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju w ramach projektu „Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego”. Wzięli w niej udział dwaj kandydaci wyłonieni na początku stycznia przez Krajową Radę Sądownictwa: **sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie Andrzej Seremet** oraz **Prokurator Krajowy Edward Zalewski**. Spotkanie poprowadził **prof. dr hab. Piotr Girdwoyń** z Katedry Kryminalistyki Uniwersytetu Warszawskiego. W debacie wzięli także udział **prof. dr hab. Leszek Balcerowicz** – Przewodniczący Rady FOR oraz Minister Sprawiedliwości **Krzysztof Kwiatkowski**.

Kandydaci, spośród których Prezydent RP powoła nowego Prokuratora Generalnego, mieli za zadanie przedstawić własną koncepcję reformy prokuratury. Istotą i celem tej konferencji było zapoznanie się przez opinię publiczną programu kandydatów oraz wymiana doświadczeń i opinii z przedstawicielami prawniczych środowisk naukowych i zawodowych.

Debatę otworzyli **dr Adam Bodnar**, sekretarz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz **Jarosław Bełdowski**, Prezes Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR. Krótkie przemówienie wygłosił również **prof. dr hab. Tomasz Giaro**, w imieniu honorowego patrona uroczystości, dziekana WPIA UW – **prof. dr hab. Krzysztofa Rączki**. Wśród przybyłych gości pojawił się m.in. **Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski**, wielu wysokich urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawiciele stowarzyszeń prokuratorskich (Stowarzyszenie Prokuratorów RP, Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad vocem”), samorządów zawodowych prokuratorów i radców prawnych, a także kadra naukowa i liczne grono studentów WPIA UW.

Jako pierwszy głos zabrał **prof. Leszek Balcerowicz**. Zwrócił on uwagę, że sprawny wymiar sprawiedliwości jest rdzeniem działalności państwa i świadczy o jego ogólnej kondycji. Wskazał kryteria cechujące dobry system wymiaru sprawiedliwości, do których należą: wysoki współczynnik trafności wydawanych decyzji oraz wykrywania sprawców, a także sprawność postępowania karnego. Profesor podkreślił, że przewlekłe postępowania przygotowawcze są dla podejrzanych same w sobie formą kary: „człowiek ma złamaną karierę i reputację (...)” Prof. Balcerowicz zaproponował trzy sposoby podniesienia efektywności działań prokuratury: lepszą organizację pracy, dobór odpowiednich kadr (polegający na selekcji zarówno wstępnej, jak i późniejszej okresowej) oraz zastosowanie odpowiednich bodźców motywacyjnych, którymi mogą być atrakcyjne wynagrodzenie, prestiż czy awans zawodowy.

Następnie głos zabrał **Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski**, który wyraził satysfakcję ze sposobu przeprowadzenia wyborów Prokuratora Generalnego, które dzięki otwartej formule wysłuchania publicznego przyjętej przez KRS oraz zorganizowanej Debacie – odbywają się w sposób przejrzysty dla opinii publicznej. Minister zauważył, że prokuratura bywa niekiedy postrzegana jako ciało upolitycznione, a jej działania budzą wątpliwości zwłaszcza w odniesieniu do niektórych śledztw dotyczących znanych polityków. Wobec takiego stanu rzeczy, dużym krokiem naprzód jest rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, która zapewni przyszłemu Prokuratorowi „komfort niepolityczności”. Wyraził też przekonanie, że obaj kandydaci są bardzo dobrze przygotowani merytorycznie do pełnienia tej istotnej funkcji i zadeklarował udzielenie pełnego wsparcia przyszłemu Prokuratorowi Generalnemu, niezależnie od tego, który z kandydatów w przyszłości obejmie to stanowisko.

Po wystąpieniu ministra rozpoczęła się główna część debaty: wystąpienia kandydatów, dotyczące planowanych reform prokuratury. Jako pierwszy przemawiał **sędzia A. Seremet**, który zaznaczył, że jego wystąpienie będzie niemal wiernym powtórzeniem prezentacji przedstawionej przed KRS. Sędzia Seremet ponownie wyraził pogląd, że rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości zapoczątkuje nowy rozdział w historii ustroju Państwa, kandydat będzie jednak dążył do tego, aby <prokuratura nie stała się „samotną wyspą” wśród innych jego organów>. Sędzia Seremet przypomniał, że niezależność nie może być rozumiana jako dążenie do stworzenia nowej, zamkniętej korporacji zawodowej, ale jako zobowiązanie do bezstronnej służby państwu. Niezależność ta ma prowadzić docelowo do sytuacji, w której prokurator będzie wszczynał postępowanie wyłącznie ze względu na istniejące prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa, nie czekając „kunktatorsko” na zawiadomienie. Niezależny prokurator nie może także podejmować działań pod presją polityków czy w wyniku nacisków opinii publicznej.

W opinii kandydata, w chwili obecnej Prokuratura „wymaga zmian, ale nie rewolucji”. Najważniejsze kierunki działań Prokuratora Generalnego powinny dotyczyć:

- umocowania Prokuratury w Konstytucji, włącznie z określeniem zadań oraz relacji względem innych organów Państwa. Zdaniem kandydata urząd prokuratora powinien zostać uregulowany w Ustawie Zasadniczej na wzór urzędu sędziego. Niezbędne jest także uchwalenie nowej ustawy o prokuraturze. Wielokrotnie nowelizowana, obecnie obowiązująca ustawa – jest niespójna;
- zapewnienia prokuratorom godziwych warunków pracy;
- utrzymania określonych przywilejów prokuratorów, takich jak: immunitet i prokuratora stan spoczynku. Atrybuty te wzmacniają niezależność prokuratorów, należy jednak przeciwdziałać ich nadużywaniu;
- merytorycznego doboru kadry do Prokuratury Generalnej, bez względu na sympatie polityczne, które nie mogą mieć żadnego znaczenia;
- przekazanie kompetencji do stosowania wszelkich środków zapobiegawczych (nie tylko tymczasowego aresztowania) wyłącznie sądom powszechnym;
- walki z najpoważniejszym problemem, jaki – zdaniem kandydata – trapi obecnie Prokuraturę, tj. opieszałością prowadzonych postępowań przygotowawczych. „Znam sprawę pewnego gangu, proces dotyczący śmiertelnego pobicia. Śledztwo i prawomocne osądzenie sprawy trwało 10 lat i skończyło się tym, że na ławie oskarżonych zasiadł prokurator” – powiedział. Kandydat wskazał na konieczność dokonania zmian w prawie procesowym, przejawiających się przede wszystkim w odejściu od zasady legalizmu na rzecz zasady oportunisty;
- Należy ponadto zreformować zasady korzystania przez prokuratorów z pomocy biegłych oraz dążyć do bardziej roztropnego stosowania środków zapobiegawczych, zwłaszcza tymczasowego aresztowania („w wielu wypadkach wystarczyłaby kaucja”);

Andrzej Seremet zapowiedział zerwanie z praktyką łączenia wielu wątków w jedną sprawę (zdaniem kandydata grozi to przedawnieniem postępowania), a także położenie większego nacisku na ochronę praw i interesów ludzi uczestniczących w procesie karnym. Sędzia Seremet jest zwolennikiem koncepcji, aby to przede wszystkim prokuratura (a nie inne służby, takie jak CBA lub ABW) prowadziły śledztwa, oczywiście z możliwością korzystania z pomocy policji, bądź innych służb.

Kandydat jest zwolennikiem utrzymania sądownictwa dyscyplinarnego prokuratorów w strukturach prokuratury, przy prokuraturach apelacyjnych. Sędzia Seremet podkreślił również, że bardzo ważną częścią regulacji statusu prokuratora powinno być ustalenie określonych i przejrzystych kryteriów awansu zawodowego. Sędzia Seremet zapowiedział, że nie jest kategorię przeciwnikiem wprowadzenia ocen okresowych (pomysłodawcą wprowadzenia w tego sposobu ewaluacji pracy prokuratorów w Polsce jest prokurator Edward Zalewski). Kończąc wystąpienie Sędzia Seremet ponownie zadeklarował, że chciałby odbudować postawy moralne wśród prokuratorów oraz ich zdolności oratorskie, aby mogli lepiej „bronić” aktu oskarżenia w sali sądowej.

Drugi kandydat – **Prokurator Krajowy Edward Zalewski** podkreślił na wstępie, że data wejścia w życie nowelizacji ustawy o prokuraturze (31 marca 2010 r.) nie tyle otwiera nowy rozdział w historii prokuratury, lecz jest dopiero początkiem walki o niezależność prokuratury. Podkreślił znaczenie najważniejszej – w jego odczuciu – zmiany, jaką wprowadza nowelizacja ustawy, tj. zakazu wydawania poleceń służbowych co do treści czynności procesowych. Zdaniem Edwarda Zalewskiego, zmiana ta, choć umacnia status prokuratora pod względem niezależności, jest jednocześnie wyzwaniem dla prokuratorów, któremu będą musieli podołać. „Jeżeli zajmiemy się sobą, to po roku, czy dwóch politycy powiedzą, że eksperyment z niezależną prokuraturą się nie udał i prokuratura na zawsze wróci na łono rządu” – powiedział. W związku z tym, kandydat jako Prokurator Generalny będzie przeciwdziałał przekształceniu prokuratury w kolejną korporację prawniczą. Ponadto, jest on świadom, że poczynania nowego zwierzchnika prokuratorów będą uważnie śledzić media. E. Zalewski zaznaczył przy tej okazji, że w jego przekonaniu, prokuratura jest „najbardziej poniewieraną w mediach” grupą zawodową oraz zapowiedział, że podejmie starania o zmianę tego negatywnego wizerunku.

Jednocześnie E. Zalewski zaznaczył, że prokuratorska niezależność nie stoi w sprzeczności z konsultacjami spraw przez prokuratorów z ich bardziej doświadczonymi przełożonymi. Prokurator Krajowy przyznał, że wielokrotnie spotkał się z sytuacją, gdy przełożony przekazywał podwładnemu bardzo korzystne sugestie, które czasem ratowały wręcz prokuratorów podległych przed kompromitacją.

Odwołując się do swojego wystąpienia przed KRS, kandydat przedstawił szereg zadań do wykonania, które podzielił na dwie grupy – tzw. zadań długofalowych oraz do natychmiastowego wykonania, czyli do końca 2010 r.

Do „zadań długofalowych” prokurator E. Zalewski zaliczył:

- określenie na nowo roli Prokuratury w państwie;
- jasne zdefiniowanie zadań prokuratorów poszczególnych szczebli i na różnych stanowiskach oraz klarowne zakreślenie granic ich niezależności;
- przejrzyste kryteria awansu zawodowego i możliwości podnoszenia kwalifikacji przez prokuratorów.

Reformy te kandydat chciałby zrealizować poprzez zainicjowanie zmian legislacyjnych. Niezbędne są nowelizacje Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego, uchwalenie nowej ustawy o prokuraturze oraz zmiana ustawy o finansach publicznych (niezależna Prokuratura nie może funkcjonować bez autonomii finansowej).

Do drugiej kategorii zadań tzw. „natychmiastowych”, które należy zrealizować do końca 2010 r., kandydat zaliczył:

- określenie czynności prokuratorów na poszczególnych stanowiskach („inna struktura zatrudnienia w poszczególnych prokuraturach, uwzględniająca w większym stopniu rozmiar prowadzonych spraw, właściwe ewidencjonowanie czynności służbowych, ujednoczony katalog zadań prokuratorów na określonych stanowiskach”);
- reforma nadzoru służbowego („hierarchiczność prokuratury nie może godzić w jej niezależność. Potrzebny jest mechanizm, który będzie w stanie stymulować działanie całej prokuratury, czyli np. transparentny sposób zmiany decyzji prokuratora przez przełożonego. Należy zaniechać „produkcji” pisemnych notatek służbowych przez prokuratorów oraz wprowadzić nowy styl nadzoru – tj. nadzór merytoryczny, funkcjonujący w oparciu o znajomość akt sprawy”);
- wprowadzenie zasady, że decyzję ostateczną odnośnie czynności postępowania podejmuje prokurator prowadzący („Jeśli uwzględni on uwagi nadzoru, przejmuje wówczas pełną odpowiedzialność za efekty postępowania”). Kandydat podał dane liczbowe, dotyczące sprawowania nadzoru służbowego w prokuraturze, z których wynika, że na 6388 funkcjonujących prokuratorów, 344 (czyli 5 proc.) jest zaangażowanych wyłącznie w pełnienie zwierzchniego nadzoru służbowego;

- ograniczenie delegacji służbowych (delegacje powodują niedobory prokuratorów w macierzystych jednostkach. Delegowany prokurator ze względu na swoją nieuregulowaną sytuację zawodową żyje w poczuciu tymczasowości, która stanowi zagrożenie dla jego niezależności. Prokuratorów, którzy obecnie są delegowani do jednostek wyższego szczebla, należy awansować jeśli spełniają kryteria takiego awansu. Tym samym trzeba „poprzesuwać” etaty np. z prokuratur rejonowych, w których są oni formalnie zatrudnieni, ponieważ etaty te i tak nie są w praktyce wykorzystywane. „Należy zatem zrobić ogólny przegląd delegowanych prokuratorów”);
- wprowadzenie zasady merytorycznego doboru na stanowiska kierownicze w Prokuraturze. (Awansować zdaniem kandydata powinni ludzie o dużej wiedzy prawniczej, zdolnościach kierowniczych, osoby zdecydowane i odważne. Osoby bez skłonności do „odsuwania decyzji od siebie i uciekania od odpowiedzialności”. Szef jednostki swoim przykładem powinien kształtować najwyższe standardy pracy podległych mu prokuratorów);
- zmianę zasad funkcjonowania Prokuratur Apelacyjnych. (Kandydat jest zwolennikiem utrzymania ich w strukturze Prokuratury, należy jednak zmienić sposób ich funkcjonowania. Praca w Prokuraturze Apelacyjnej powinna być ukoronowaniem kariery prokuratorowskiej.);
- zmianę systemu sądownictwa dyscyplinarnego (Obecny system się nie sprawdził, sprzyja on opieszałości prowadzonych postępowań. W efekcie często prowadzi to do przedawnienia spraw. Kandydat jest zwolennikiem przeniesienia sądownictwa dyscyplinarnego prokuratorów do Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego).

W swoim wystąpieniu podczas debaty, Prokurator Krajowy zwrócił szczególną uwagę na problem delegacji w prokuraturze. Zaznaczył, że długotrwałe delegacje sprzyjają podporządkowaniu delegowanych prokuratorów przełożonemu i nie zapewniają stabilności zawodowej. Ograniczenie systemu delegacji z pewnością wzmocni niezależność śledczych. Ponadto, według szacunków E. Zalewskiego prokuratorzy delegowani kosztują Państwo więcej, dlatego jednym z pierwszych działań, jakie podjąłby kandydat jako Prokurator Generalny byłoby przeprowadzenie „etatyżacji” w prokuraturze.

Edward Zalewski „bronił” forsowanego przez siebie pomysłu wprowadzenia okresowych ocen pracy prokuratorów. Przyznał, że zdaje sobie sprawę, że koncepcja ta napotyka duży opór środowiska prokuratorowskiego. Zapewnił jednak, że będzie starał się konsekwentnie przekonywać prokuratorów do tego pomysłu. Zapowiedział, że oceny okresowe miałyby być przeprowadzane przy użyciu specjalnego formularza, skonstruowanego na wzór francuski (podkreślił przy tym, że system ocen okresowych funkcjonuje od dawna we Francji, sprawdzili się także w wielu innych krajach europejskich). „To naprawdę fajne rozwiązanie, ponieważ ocenia nie tylko prace, ale pokazuje też, z jaką osobą mamy do czynienia” – powiedział. Od okresowej oceny powinna istnieć możliwość odwołania do Naczelnej Rady Prokuratorów.

W przeciwieństwie do A. Seremeta, Prokurator Krajowy chciałby przekazać sądownictwo dyscyplinarne w prokuraturze – sądom powszechnym. Sądy dyscyplinarne – jego zdaniem – powinny funkcjonować przy Sądach Apelacyjnych, z możliwością odwołania do Sądu Najwyższego.

W drugiej części debaty pytania mogła zadawać zgromadzona w sali publiczność. Pierwsze pytanie padło pod adresem Ministra Sprawiedliwości. Dotyczyło ono poparcia koncepcji uregulowania prokuratury w Konstytucji (które może okazać się niezbędne ze względu na brak wyposażenia Prokuratora Generalnego w inicjatywę ustawodawczą przez ustawodawcę). W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości zapewnił, że jest zwolennikiem konstytucyjnego umocowania prokuratury oraz oficjalnie zadeklarował, że poczyni „wszelkie niezbędne starania”, by jak najszybciej doprowadzić do takiego stanu rzeczy. Następnie swoje pytania do kandydatów kierowali przedstawiciele zawodów prawniczych, m.in. prokuratorzy Prokuratury Krajowej, stowarzyszeń prokuratorowskich, adwokaci, radcy prawni, prawnicy HFPC oraz pracownicy naukowci UW. Pytania dotyczyły m.in. zakresu potrzebnych zmian w prawie karnym, współpracy świata nauki i organizacji pozarządowych z prokuraturą, dopuszczalności podsłuchów podczas czynności śledczych (dopuszczalności podsłuchiwanie rozmów adwokatów z klientem), realizacji założenia niezależności prokuratorów po wejściu w życie nowelizacji ustawy, roli prawa i orzecznictwa międ-

dzynarodowego w pracy prokuratorskiej oraz przestrzegania naczelnych zasad prawnych w codziennej pracy. Pytano także o brak przygotowania prokuratorów, którzy uczestniczą w rozprawach przed sądem bez znajomości akt sprawy.

Kandydaci odpowiadając na pytania, zgodzili się co do konieczności poszerzenia współpracy z instytucjami naukowymi i organizacjami społecznymi oraz wskazali główny przedmiot badań, którym powinna być sprawność postępowania sądowego i możliwości jej poprawienia. Obaj opowiedzieli się także za podniesieniem umiejętności śledczych w zakresie retoryki, ponieważ uczestnictwo w rozprawie sądowej powinno być wizytówką prokuratury. Żaden z kandydatów nie potrafił wskazać jednak praktycznego rozwiązania problemu udziału wielu prokuratorów w kolejnych rozprawach sądowych w tej samej sprawie, na które zjawiają się „oddelegowani przez przełożonego”, bez znajomości akt (jak zaznaczył jeden z uczestników dyskusji – „często protokolant zna sprawę lepiej niż prokurator”). Obaj kandydaci podkreślali, że jest to bardzo trudne zagadnienie. Edward Zalewski zwrócił uwagę, że pomocne mogłoby okazać się utworzenie wydziałów sądowych w prokuraturach. Podkreślił również, że w toku dotychczasowej pracy zawodowej próbował rozwiązać ten problem poprzez nieformalne ustalenia z sędziami, dotyczące przydzielania określonej pary prokuratorów do spraw rozstrzyganych przez konkretnego sędziego. Praktyka ta nie przyniosła jednak spodziewanych rezultatów.

Kontrowersje wzbudziła kwestia stosowania przez służby podsłuchów operacyjnych w odniesieniu do rozmów między adwokatem i klientem. Obaj kandydaci przyznali, że nie można wykluczyć okoliczności, w których założenie takiego podsłuchu byłoby uzasadnione. „Nie wyobrażam sobie, żeby zakładano podsłuch specjalnie po to, by podsłuchiwać rozmowy adwokata z klientem. Ale z drugiej strony, nie żyjemy na księżycu. Wiemy, że są też kontakty o charakterze przestępczym” – powiedział Andrzej Seremet. Edward Zalewski przyznał, że pomimo, iż obowiązuje „absolutny zakaz dowodowy” korzystania z nagrań rozmów podejrzanego z obrońcą, „podsłuch taki odbywa się automatycznie i ktoś musi potem odsłuchać takie nagranie i stwierdzić, czy coś jest taką rozmową albo nie”.

Po debacie komentatorzy zwracali w mediach uwagę, że wizje reform prokuratury SSA A. Seremeta oraz Prokuratora Krajowego Edwarda Zalewskiego są w wielu kluczowych kwestiach zbieżne, a obu kandydatów różniły nie tyle poglądy, ile przede wszystkim cechy osobowości.

**Załącznik 3.****Rozbudowany profil kandydata na Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta\***

\* Odpowiedzi zostały opracowane na podstawie kwestionariuszy przygotowanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, które otrzymały wszystkie osoby ubiegające się urząd Prokuratora Generalnego oraz w oparciu o dokumenty, przekazane przez kandydatów Krajowej Radzie Sądownictwa.

**A. INFORMACJE BIOGRAFICZNE****I. Data i miejsce urodzenia:**

Sędzia Andrzej Seremet urodził się w 1959 r., w Radłowie (województwo małopolskie).

**II. Pełniona obecnie funkcja publiczna**

Kandydat jest sędzią Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Od ponad 20 lat orzeka w sprawach karnych.

**III. Wykształcenie**

Kandydat ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 1983 r.

**IV. Przebieg kariery zawodowej Kandydata**

- 1983-1985 r. – aplikant etatowy w okręgu b. Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie
- 1986-1987 r. – asesor w Sądzie Rejonowym w Tarnowie
- 1987 r. – p.o. przewodniczącego Wydziału Karnego SR w Tarnowie
- 07.1987 r. – 12.1990 r. – sędzia SR w Tarnowie
- 05.1988 r. – v-ce prezes SR w Tarnowie
- 12.1990-1991 r. – sędzia Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie
- 03.1991 r. – zrzeczenie się urzędu
- 04.1991 r. – 08. 1992 r. – pobyt za granicą (USA)
- 03.1993 r. – ponowna nominacja na sędziego SW w Tarnowie
- 04.1996 r. – 06. 1996 r. – delegacja do Sądu Apelacyjnego w Krakowie
- Od 03.1997 r. – sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie
- Od 2001 r. – zastępca rzecznika dyscyplinarnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie
- 2008 r. czerwiec, lipiec, listopad – delegacja do Sądu Najwyższego

**V. Nagrody, odznaczenia, członkostwo w krajowych lub międzynarodowych stowarzyszeniach naukowych lub zawodowych.**

Kandydat nie posiada żadnych nagród lub odznaczeń. Nie należy do stowarzyszeń naukowych lub zawodowych.

**VI. Najważniejsze publikacje dotyczące problematyki prawnej**

Kandydat jest autorem:

- glosy do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1993 r., III KRN 238/93 (*Palestra* 1995 r., Nr 1 – 2),

oraz współautorem:

- artykułu „Przesłanki obrony obowiązkowej głuchego, niemego lub niewidomego” (*Palestra*, 1995 Nr 9 – 10)

- komentarza do art. 280 Kodeksu karnego w publikacji *Krótkie Komentarze Wydawnictwa Ministerstwa Sprawiedliwości* (z. 7 z 1998 r.)

**VII. Członkostwo w fundacjach, stowarzyszeniach i innych organizacjach społecznych.**

Kandydat nie jest członkiem żadnej fundacji, stowarzyszenia, lub innej organizacji.

**VIII. Funkcje publiczne obejmowane w wyborach powszechnych (Sejm, Senat, organy jednostek samorządu terytorialnego).**

Kandydat nigdy nie ubiegał się o wymienione funkcje.

**IX. Przynależność do partii politycznych**

Kandydat nigdy nie przynależał do żadnej partii politycznej.

**X.**

Przeciwko kandydatowi nie toczyło się nigdy żadne postępowanie prokuratorskie, sądowe, lub dyscyplinarne.

## B. PYTANIA DO KANDYDATA\*

(Dotyczące roli Prokuratora Generalnego w państwie, wizji reform w prokuraturze, koncepcji zmian w prawie karnym etc.)

---

### 1. Czy jest Pan zwolennikiem wprowadzenia regulacji dotyczących prokuratury do Konstytucji?

„Konstytucja powinna zawierać wskazanie zadań prokuratury, roli Prokuratora Generalnego jako naczelnego organu prokuratury, zapis, że prokurator jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań, reszta jak wobec sędziów.”

---

### 2. Jak Pana zdaniem powinny kształtować się zasady współpracy prokuratury z innymi organami powołanymi do ścigania przestępstw (policją, izbą skarbową, służbą celną etc.)?

„W razie konieczności uzasadnionej okolicznościami sprawy prokurator powinien dysponować prawem powoływania na zasadach delegacji pracowników tych organów do prowadzonego przez siebie śledztwa.”

---

### 3. Czy uważa Pan, że zakres uprawnień prokuratury jest wystarczający? Czy udział prokuratury jako organu ochrony prawnej nie powinien być szerszy w innych, niż postępowanie karne, procedurach prawnych?

„Uważam go za wystarczający.”

---

### 4. Czy jest Pan zwolennikiem utrzymywania dualizmu powszechnego i wojskowego wymiaru sprawiedliwości?

„Tak, ponieważ zmiana nie przyniosłaby wiele pożytku wymiarowi sprawiedliwości a byłaby kosztowna, trzeba było tego dokonać w czasie prac nad nową konstytucją i kodyfikacją ustaw karnych.”

---

### 5. Czy uważa Pan, że konieczna jest reforma systemu sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze?

Kandydat opowiedział się za reformą sądownictwa dyscyplinarnego w prokuraturze, nie napisał jednak jakie zmiany należałoby przeprowadzić.

---

### 6. Jaki jest Pana stosunek do koncepcji wprowadzenia instytucji sędziego śledczego?

Kandydat nie jest zwolennikiem wprowadzenia tej instytucji. „Wystarczy kontrola sądowa czynności postępowania przygotowawczego, choć możliwa do poszerzenia.”

---

### 7. Jak Pan ocenia obecny model postępowania przygotowawczego? Jakiego Pana zdaniem rozwiązania prawne dotyczące postępowania przygotowawczego wymagają zmian, a jakie zasługują na aprobatę?

Zdaniem Kandydata obecny model postępowania przygotowawczego jest „ociężały” z uwagi na konieczność wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 297 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego). W jego przekonaniu prowadzi to do przewlekłości postępowania, gdyż wystarczyłoby „wyjaśnienie okoliczności sprawy”. Ten model zdaniem Kandydata „obawia się wprowadzić rozsądną zasadę oportunistyczną surogatem z art. 11 k.p.k.” Ponadto, „bez potrzeby rezygnuje z dochodzenia w wypadkach z art. 325 c.k.p.k.(...)” oraz „(...) obciąża prokuratora obowiązkiem zbyt szerokiego nadzoru (...)”. Jego aprobatę budzą natomiast konsensualne sposoby załatwienia sprawy, które należałoby rozszerzyć.

---

### 8. Jakiego jest Pana zdanie w kwestii stosowania w postępowaniu karnym konsensualnych form jego zakończenia?

„Zdecydowanie pozytywne, uratowały polski wymiar sprawiedliwości przed zapaścią, warto rozważyć rozszerzenie tej formy na występki surowiej zagrożone, w przyszłości może nawet zbrodnie.”

---

### 9. Jakiego jest Pana stanowisko w kwestii zakresu i rozmiarów stosowania środków typu: podsłuch czy prowokacja w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych?

„Problemem jest nadmierna ilość służb mających te uprawnienia (należałoby zrewidować potrzebę dysponowania nimi przez np. urzędy kontroli skarbowej), słabość kontroli sądowej w zakresie udzielania zgody na nie oraz utrata jakiegokolwiek kontroli nad materiałami nieobjętymi zgodą sądu. Uregulowanie tego w jednej ustawie pomoże w ujednoczeniu kryteriów postępowania w tym przedmiocie (w tym – przesłanek kontroli sądowej), lecz i tak pozostanie konieczność odrębnych unormowań w odniesieniu do różnych służb z powodu ich różnych zadań.”

---

### 10. Czy Pana zdaniem w Polsce instytucja tymczasowego aresztowania jest poprawnie stosowana, czy jest nadużywana? Prosimy uzasadnić.

„Jest stosowana bez należytej rozważliwości przez sądy rejonowe, o czym świadczą liczby uwzględnionych wniosków prokuratora, nadużywa się przesłanki zagrożenia surową karą, jednak większym zagrożeniem jest bezrefleksyjne przedłużanie aresztowania w ślad za wnioskami prokuratora epatującymi rozwojowym charakterem śledztwa.”

---

### 11. Jaki jest Pana stosunek do ustawowych zasad regulujących wewnętrzne funkcjonowanie prokuratury. Czy – Pana zdaniem – wymaga zmian obecny system relacji między prokuratorami poszczególnych szczebli?

„Relacje określone są zasadniczo właściwie, problematyczny może wydawać się nadmiar uprawnień zgromadzenia prokuratorów w zakresie powoływania szefów poszczególnych jednostek prokuratury”

---

### 12. Czy i w jaki sposób należy – Pana zdaniem – zmienić system oceny pracy prokuratorów oraz kryteria awansu zawodowego w prokuraturze?

„Tak, oceny okresowe powinny w tym pomóc, kryterium bardziej docenianym powinna być weryfikacja sądowa pracy prokuratora.”

---

---

**13. Czy widzi Pan potrzebę dokonania innych reform w prokuraturze (dotyczących poprawienia efektywności pracy prokuratorów, zmiany organizacji struktury wewnętrznej etc.)?**

„Należy doprowadzić do selektywności nadzoru służbowego tak, by obejmował wybrane kategorie spraw, wyposażyć nadzorującego w skuteczny instrument dyscyplinujący, a nadzorowanego w prawo do kwestionowania zaleceń.”

---

**14. Czy Pana zdaniem istnieje potrzeba głębszej reformy prawa karnego materialnego, w tym w szczególności Kodeksu karnego (a jeśli tak – to w jakim kierunku)?**

„Nie, prawo materialne zawsze można zastosować rozsądnie, jeśli tylko stosujący zechce i potrafi tego dokonać. Ciągłe zmiany podważają zasadę stałości prawa i zaufania obywateli do jego norm, tymczasem jest to niezwykle ważną wartością życia społecznego. Niech prawo okrzepnie, „obrośnie” orzecznictwem.”

---

**15. W jakim kierunku – Pana zdaniem – powinno być prowadzone dochodzenie dotyczące rzekomego istnienia więzień CIA na terytorium Polski?**

„Skoro istnieje zasada legalizmu, a są przesłanki do stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa i nie ma umowy międzynarodowej stanowiącej inaczej ( art. 5 kk), trzeba ścigać każdą osobę podejrzaną w tym także funkcjonariuszy państw obcych, choćby miało się to okazać niewygodne z wielu powodów. Jeśli będą dowody, jest oczywiste, że stosować trzeba wszystkie przepisy Kodeksu karnego.”

---

**16. Co uważa Pan za największe zagrożenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki i obywatela w Polsce?**

„Nadmierna ilość służb mających uprawnienia do czynności operacyjnych, brak realnych gwarancji praw obywatelskich w regulacjach tego tyczących, niewłaściwa praktyka orzekania o aresztowaniu przez niektóre sądy.”

---

**17. Czy w historii polskiej prokuratury lub sądownictwa ma Pan swój wzór osobowy – sędziego lub prokuratora, który jest dla Pana wzorem do naśladowania w zakresie wykonywanego zawodu?**

„Sędzia SN prof. Zbigniew Doda, – bo w czasach trudnych potrafił zachować twarz jako nauczyciel akademicki, a w wolnym kraju tworzył standardy orzecznicze w SN.

Sędzia SA w Krakowie Ryszard Kałwa, – bo nauczył mnie zawodu i ukształtował jako człowieka, przechował etos inteligenta, wcale już nie tak powszechny w sądach.”

---

**18. Co uważa Pan za swój największy dotychczasowy sukces zawodowy?**

„Nominację na sędziego Sądu Apelacyjnego w wieku 38 lat, orzekanie jako sędzia delegowany w SN.”

---

**19.** W liście motywacyjnym sędzia Andrzej Seremet podkreśla, że jako sędzia orzekający w sprawach karnych bardzo dobrze zna problemy prokuratury. Jednocześnie patrzy na pracę tej instytucji z perspektywy „wolnej od zależności właściwych pełniącemu służbę prokuratorowi”, co jego zdaniem gwarantuje niezależność w podejmowaniu decyzji (także tych niewygodnych dla władzy politycznej). W jego przekonaniu, wybór sędziego na stanowisko Prokuratora Generalnego byłby sygnałem dla prokuratorów, aby nie wahali się postępować niezależnie od wszelkich nacisków.

---

**20.** Sędzia Andrzej Seremet przedstawił również opinię służbową Prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie – SSA Andrzeja Struzika. Z treści opinii wynika, że SSA Andrzej Struzik bardzo wysoko ocenia kwalifikacje kandydata, jako sędziego orzekającego często w obszernych sprawach o złożonej problematyce prawnej. Zwraca uwagę na wiedzę merytoryczną, „terminowość”, pracowitość i inteligencję kandydata. Podkreśla także, że kandydat od kilkunastu lat prowadzi wykłady w ramach szkoleń sędziów organizowanych przez Sądy Okręgowe w Tarnowie i Nowy Sączu.

---

**21.** opinii służbowej przedstawionej przez SSA Andrzeja Struzika, wynika, że sędzia Andrzej Seremet jest autorem 4 pytań prawnych skierowanych do Sądu Najwyższego, które – zdaniem opiniującego – miały istotne znaczenie dla praktyki sądowej. Dotyczyły one:

- dopuszczalności zażalenia na postanowienie o przedłużeniu tymczasowego aresztowania wydane w postępowaniu odwoławczym;
  - sposobu postąpienia sądu w razie złożenia ponownego wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie przed upływem 3 miesięcy;
  - rodzaju usiłowania przy przestępstwie rozboju, gdy sprawca zamierzał ukraść rzecz, której pokrzywdzony nie posiadał;
  - charakteru środka karnego przepadku, określonego w art. 44 § 4 Kodeksu karnego – materialno prawnego, bądź formalno prawnego.
-



#### Załącznik 4.

##### Przegląd komentarzy prasowych po wyborach Prokuratora Generalnego

Media przyjęły informację o nominacji sędziego Andrzeja Seremeta na stanowisko Prokuratora Generalnego bez zaskoczenia. Komentatorzy wskazują, że stało się tak po pierwsze ze względu na ogólnie panujące oczekiwanie, iż pierwszym niezależnym Prokuratorem Generalnym, który na nowo ukształtuje prokuraturę – będzie sędzia, który z racji wykonywanego zawodu posiada nawyk niezawisłości. Z drugiej strony, podkreśla się, że kontrkandydat A. Seremeta – E. Zalewski kojarzył się Prezydentowi z rządzącą siłą polityczną, a o utracie szansy na nominację przesądziło postawienie zarzutów b. szefowi CBA – Mariuszowi Kamińskiemu.

We wszystkich publikacjach prasowych zauważono jednak, że zarówno A. Seremet jak i E. Zalewski bardzo dobrze zaprezentowali się przed Krajową Radą Sądownictwa, uzyskali podobną liczbę głosów i byli zdecydowanymi faworytami wyborów na tle pozostałych 14 kandydatów, ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego. Obie kandydatury postrzegane były jako dobre. **Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski** powiedział, że skoro KRS wskazała dwóch najlepszych kandydatów to „niezależnie od ostatecznego wyboru Prezydenta – był i jest spokojny o funkcjonowanie prokuratury”. Media spekulują, że gdyby A. Seremet powołał E. Zalewskiego na pierwszego zastępcę, być może stworzyliby bardzo sprawny tandem.

**Ewa Siedlecka** podkreśla z kolei w *Gazecie Wyborczej*, że fenomenem tych wyborów, jest to, że „wybrano człowieka, za którym nie stoi żaden „układ” – ani polityczny, ani nawet towarzyski. Jego jedyną rekomendacją jest to, że jest bezsprzecznie wyśmienitym sędzią. O Seremecie wszyscy mówią, że to świetny sędzia, ale nikt nie potrafi powiedzieć, jakie ma poglądy polityczne, a nawet kogo zna wśród prokuratorów. To kompletnie czysta karta”.

Wybór Prezydenta przyjęty z entuzjazmem także środowiska prawnicze. **Prokurator Małgorzata Bednarek, Prezes Stowarzyszenia Prokuratorów Ad Vocem** powiedziała, że początkowo wydawało się, iż brak doświadczenia prokuratorskiego A. Seremeta może stanowić przeszkodę. „Po spotkaniu z nim, jeszcze jako kandydatem, wiemy, że nowy Prokurator Generalny ma dużą wiedzę na temat funkcjonowania prokuratury” – zaznaczyła. Prezes „Ad Vocem” wskazała też, że Seremet z racji sędziowskich doświadczeń zawodowych cechuje się szerokim oglądem problemów prokuratorów, a sposób prowadzenia postępowań widział także od strony sali sądowej. Dodała, że Seremet, jako kandydat, zwracał uwagę na konieczność uczestniczenia tego samego prokuratora we wszystkich stadiach postępowania, od wszczęcia do prawomocnego wyroku sądu, ponadto opowiadał się za zakończeniem „rządów statystyki w prokuraturze”.

Zadowolenie z wyboru A. Seremeta deklaruje również **prokurator Cezary Kiszka, Prezes Stowarzyszenia Prokuratorów RP**, choć jego organizacja rekomendowała na stanowisko Prokuratora Generalnego Edwarda Zalewskiego. „Niedługo chcielibyśmy się spotkać z nowym Prokuratorem Generalnym. Chcielibyśmy poznać jego poglądy i zamierzenia. Liczymy na całkowite wyeliminowanie polityki z prokuratury i nie chcemy, aby w nowej Prokuraturze Generalnej znaleźli się prokuratorzy kojarzeni wcześniej z polityką. To będzie miało podstawowe znaczenie. A w dalszej kolejności przed nowymi władzami prokuratury – około tysiąca decyzji kadrowych na funkcyjnych stanowiskach wszystkich szczebli” – powiedział szef Stowarzyszenia.

Były Minister Sprawiedliwości **Zbigniew Cwiągalski**, który w rządzie Donalda Tuska odpowiadał za przygotowanie nowelizacji ustawy o prokuraturze skomentował wybór A. Seremeta następująco:

„Na szczęście, wreszcie prokuratura będzie mogła stać się wolna od zarzutów, że działa politycznie. Że Kamiński, że Blida, że Ziobro... Wierzę, że taki będzie skutek rozdzielania funkcji ministra i prokuratora generalnego, że prokuratorzy nie będą musieli patrzeć na kalendarz wyborczy, kiedy grozi im zmiana szefów”

„Pan Andrzej Seremet to apolityczny człowiek. Nie jest ani Zolla, ani Cwiągalskiego, ani Ziobry, ani Wassermann – że wymienię tylko środowisko krakowskie. Świetny merytorycznie, wolny od zależności, jako sędzia był z tego znany w Krakowie. Liczę, że teraz jako Prokurator Generalny będzie współdziałał z ministerialną komisją kodyfikacyjną, by usprawnić postępowania karne, przyspieszać procedury” – dodał Z. Cwiągalski.

Ponadto, publicyści są zgodni, że objęcie urzędu Prokuratora Generalnego będzie dla Andrzeja Seremeta wielkim wyzwaniem. **Janina Paradowska** pisze w *Polityce*: „Nie ma bowiem co udawać. Andrzej Seremet ma zadanie trudniejsze niż miałby Edward Zalewski, który rozdział stanowiska prokuratora generalnego od ministra sprawiedliwości przygotowywał, zna środowisko, wie kto jak pracuje, jakie ma zalety i wady. Sędzia Seremet wchodzi w środowisko jednak dla siebie nowe, na dodatek skonfliktowane i politycznie głęboko podzielone, wchodzi w nowe buty ustawowe, w nieco zmienione funkcje prokuratury.”

Pierwszym sprawdzianem nowego Prokuratora Generalnego ma być powołanie zastępców. Andrzej Seremet nie ma w tej kwestii pełnej autonomii, zgodnie z ustawą bowiem, zastępców powołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego. Zwierzchnik prokuratorów powinien mieć co najmniej trzech zastępców. Może mieć ich więcej, jednak o liczbie zastępców formalnie decyduje Minister Sprawiedliwości w regulaminie urzędowania prokuratury.

„Posłowie Stworzyli dziwoląg, który już na początku pełnienia funkcji stawia nowego prokuratora generalnego w trudnej sytuacji, w systemie politycznej zależności i który może wywoływać kolejne spekulacje o politycznym układaniu się z prezydentem. To będzie ciekawa próba” – komentuje **Janina Paradowska**.

Na ogromne znaczenie doboru właściwych współpracowników zwraca uwagę także **SSN Stanisław Dąbrowski, ówczesny przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa**. „Na początku prokurator generalny będzie mógł wymienić całą kadrę kierowniczą prokuratury, ale potem, gdy nowi szefowie będą kadencyjni – już nie. Obecnie jedna, nawet nierzetelna, publikacja mediów mogła spowodować dymisje w prokuraturze. Teraz, gdy będą to już kadencyjne stanowiska, to się skończy. To, co było, na prokuratorów oddziaływało źle wychowawczo. Zdarzały się za szybkie, mało zasadne awanse. To się chyba zmieni. Presja polityki i mediów na sądach i prokuraturze będzie ciężać zawsze, ale teraz łatwiej będzie utrzymać kręgosłup moralny” – uważa S. Dąbrowski.

Podsumowując wybór Lecha Kaczyńskiego, **Tomasz Pietryga** pisze w *Rzeczpospolitej*, że „rezygnując z Edwarda Zalewskiego, prokuratora z politycznym życiorysem, Prezydent dał szansę na zaszczerpienie w prokuraturze standardów niezależności.” Redaktor dodał jednak, że wyzwanie jest tym większe, gdyż „prokuratura potrzebuje silnego mentalnego wstrząsu. Takiego, który przegna z tej instytucji ducha oportunistów.”

**Janina Paradowska** dodaje: „Wyzwanie, przed którym staje sędzia Seremet jest więc wielkie. Najgorzej będzie, jeżeli w nowych szatach wszystko zostanie po staremu, co też jest możliwe. Niektórzy nawet mówią, że najbardziej prawdopodobne.”

Media pochlebnie odnoszą się także do przebiegu wyborów Prokuratora Generalnego, zwracając uwagę na przejrzystość reguł przyjętych przez KRS, która zdecydowała się zorganizować publiczne wysłuchania wszystkich kandydatów ubiegających się o ten urząd. **Ewa Siedlecka** pisze: Miałam żal do KRS, że zamiast sama wyszukać i przedstawić prezydentowi dwóch kandydatów o najwyższych kompetencjach, ogłosiła otwarty konkurs, zdejmując z siebie, choć częściowo, ciężar odpowiedzialności. Ale efekt tego eksperymentu, przynajmniej w tej chwili, jest zadziwiający, ożywczy i optymistyczny.

Źródła:

- „Seremet spodziewany, Seremet powołany” – komentarz J. Paradowskiej, *Polityka.pl*, 5.03.2010 r.
- „Seremet, człowiek bez pleców” – komentarz E. Siedleckiej, *Gazeta Wyborcza*, 8.03.2010 r.
- „Zaszczepić prokuratorom niezależność” – komentarz T. Pietrygi, *Rzeczpospolita*, 5.03.2010 r.
- „Kwiatkowski: byłem i jestem spokojny o prokuraturę”, PAP, 5.03.2010 r.
- „Stowarzyszenia prokuratorów pozytywnie o wyborze Seremeta”, PAP, 5.03.2010 r.
- „Ćwiąkowski: prokuratorzy nie będą musieli patrzeć w kalendarz wyborczy”, PAP, 5.03.2010 r.
- „Szef KRS: Seremet będzie bardzo dobrym prokuratorem generalnym”, PAP, 5.03.2010 r.

**Załącznik 5.**

**Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa Nr 751/2009 z dnia 23 października 2009 r. w sprawie Regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego**

- § 1. Uchwała się Regulamin wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, stanowiący załącznik do uchwały.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie w dniu następnym po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw.

**Załącznik do Uchwały: Regulamin wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego.**

- § 1. Kandydat ubiegający się o stanowisko Prokuratora Generalnego składa pisemne zgłoszenie bezpośrednio do Krajowej Rady Sądownictwa.
- § 2. Kandydat do zgłoszenia obowiązkowo dołącza: życiorys, list motywacyjny, dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów określonych w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.), oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego.
- § 3. Do zgłoszenia mogą być dołączone opinie służbowe lub zawodowe, rekomendacje i inne dokumenty.
- § 4. Zgłoszenie należy składać w zamkniętej kopercie z dopiskiem: „Zgłoszenie na stanowisko Prokuratora Generalnego”, w terminie do dnia 30 listopada 2009 r., pod adresem Krajowej Rady Sądownictwa, ul. Rakowiecka 30, 02-528 Warszawa.
- § 5. O zachowaniu terminu decyduje data wpływu zgłoszenia do Krajowej Rady Sądownictwa.
- § 6. Krajowa Rada Sądownictwa po otrzymaniu zgłoszenia zwraca się o niezwłoczne nadesłanie akt osobowych kandydata.
- § 7. W przypadku, gdy kandydat nie spełnia wymogów ustawowych lub kandydatura została zgłoszona z uchybieniem terminowi Krajowa Rada Sądownictwa pozostawia zgłoszenie bez dalszego biegu.
- § 8. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa informuje kandydatów o terminie i miejscu posiedzenia plenarnego Krajowej Rady Sądownictwa, na którym nastąpi publiczne ich wysłuchanie.
- § 9. W razie przewidywanego przybycia licznej publiczności, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa może zarządzić wydanie kart wstępu na posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa, według kolejności zgłoszeń oraz wyznaczyć odpowiednie miejsce na sali dla przedstawicieli środków społecznego przekazu.
- § 10. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wyznacza referentów spośród członków Rady, którzy na posiedzeniu przedstawiają Radzie poszczególnych kandydatów.

- § 11.1. W trakcie wysłuchania kandydat, w czasie nie dłuższym niż 20 minut, ma możliwość własnej prezentacji oraz przedstawienia motywów ubiegania się o stanowisko Prokuratora Generalnego.
2. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa mogą zadawać pytania kandydatowi. Udzielenie odpowiedzi powinno nastąpić w czasie nie dłuższym niż 20 minut.
- § 12. Po wysłuchaniu kandydatów Krajowa Rada Sądownictwa przeprowadza debatę bez udziału kandydatów i publiczności.
- § 13. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera komisję skrutacyjną w składzie 3 członków Rady, która sporządza listę kandydatów, przygotowuje karty do głosowania, ustala wyniki głosowania i sporządza protokół.
- § 14.1. Krajowa Rada Sądownictwa w tajnym głosowaniu wyłania dwóch kandydatów.
2. Wybór kandydata następuje bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej 13 członków Krajowej Rady Sądownictwa. Bezwzględną większość uzyskuje kandydat, na którego oddano więcej niż połowę ważnych głosów.
3. W razie nieuzyskania przez dwóch kandydatów bezwzględnej większości głosów przeprowadza się kolejne głosowania aż do uzyskania takiej większości. W każdym kolejnym głosowaniu pomija się kandydata lub kandydatów, którzy otrzymali najmniejszą liczbę głosów.
- § 15.1. Każdy członek Rady oddaje co najwyżej dwa głosy „za”. Nieoddanie głosu „za” określonym kandydatem oznacza głos „przeciw” temu kandydatowi. Głos jest nieważny, gdy głosujący oddał więcej niż dwa głosy „za”.
2. W sytuacji, w której jeden z kandydatów uzyskał bezwzględną większość głosów, w kolejnym głosowaniu ust. 1 stosuje się odpowiednio.
- § 16. Uchwałę o zgłoszeniu dwóch kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.
- § 17. Obwieszczenie o terminie i sposobie zgłoszenia kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego zostanie ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowej Rady Sądownictwa oraz w dziennikach: „Rzeczpospolita” i „Dziennik Gazeta Prawna”, a ponadto przesłane: Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, prezesom sądów apelacyjnych i okręgowych, wojskowym sądom okręgowych, Prokuratorowi Krajowemu, prokuratorom apelacyjnym i okręgowym, Naczelnemu Prokuratorowi Wojskowemu, wojskowym prokuratorom okręgowym oraz Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- § 18. Niniejszy regulamin oraz lista kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego podlegają zamieszczeniu na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa: [www.krs.pl/bip/](http://www.krs.pl/bip/)

## Załącznik 6.

### Summary of the project

On the 6th of March 2010 the President of Poland appointed a new Public Prosecutor General, who for the first time will be independent from the Ministry of Justice and will be elected in open and transparent elections.

Helsinki Foundation for Human Rights and FOR Foundation decided to observe this precedential process by establishing a project of „Civil Monitoring of Candidates for the Public Prosecutor General Office” („Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego”).

### Legal and factual background

In October 2009, the Polish Parliament revised the Act on Public Prosecution of 20 June 1985 – a main document formulating tasks of public prosecuting authorities in Poland. The most important provision of the adopted amendment was a separation of institutions of Minister of Justice and Public Prosecutor General. These two offices, considered crucial for administration of justice in Poland, were combined since 1989. Throughout the two decades, the concept of Minister of Justice holding a position the Public Prosecutor General raised many concerns with regard to an alleged political pressure influencing professional activities of prosecutors.

Under the new law, the Public Prosecutor General is appointed for a six-year term in elections which are open virtually to every judge or prosecutor meeting the eligibility criteria such as relevant professional experience. What is more, the future Public Prosecutor General must not be a member of any political party or trade union and must not conduct any public activity colliding with his office. That is why the new law is believed to strengthen impartiality and apolitical character of the Office. As a consequence, Public Prosecutor may become one of the most important persons in the State and his election may have a great impact on the future shape of public prosecution authorities in Poland.

### Project overview

Taking into consideration a significance of the first elections of Public Prosecutor General, who will exercise his power independently from the executive, Helsinki Foundation for Human Rights in collaboration with FOR Foundation decided to carry out a project of „Civil Monitoring of Candidates for the Public Prosecutor's Office”.

We believed the elections of Public Prosecution General should constitute a fully transparent process, based on objective evaluation of candidates' skills, competences and experience. Moreover, we intended to initiate a public debate over the elections and encourage more active involvement of lawyers, academics and NGO's specialized in the field.

As a crucial part of the Monitoring we considered gathering information on registered candidates and exposing them to public through internet website of the Project. The website can be found at [www.hfhr.org.pl/prokurator](http://www.hfhr.org.pl/prokurator). Furthermore, we prepared detailed questionnaires for the candidates and invited them to share both biographical information as well as ideas and plans concerning the future Public Prosecutor's General Office. We observed public hearings before National Justice Board (NJB) and organized additional debate between the two final candidates selected by this body. We considered the debate necessary, as contrarily to the public hearings before NJB, it enabled members of the audience to address questions directly to the candidates so they could actively participate in a discussion. The debate was attended by many academics, prosecutors, advocates and high level officials, including the Minister of Justice and the Commissioner for Civil Rights Protection (Ombudsman).

### Process of election, final results

The elections of Public Prosecutor General took place in two stages. In the first stage two candidates were selected by National Justice Board, after public hearings. NJB supported two candidates- a judge Andrzej Seremet and Edward Zalewski (who is a current National Public Prosecutor, deputy Public Prosecutor General). In the second stage, the choice of a final candidate was subject to a directional decision of the President of Poland.

Altogether, 16 candidates submitted their applications: 11 prosecutors and 5 judges. However, most of the applicants seemed in fact anonymous to the public opinion. Media complained that none of the Supreme Court judges had applied for the position. Therefore we found it very important when it turned out that the vast majority of candidates were willing to cooperate with our Project. 9 out of 16 candidates thoroughly completed received questionnaires (and additional 2 applicants provided less detailed information), which we believe helped public opinion to find out more about their views and biographies. Furthermore, the questionnaires were widely discussed in the media and many questions we had asked – came up several times during the public hearings before NJB.

President Lech Kaczynski eventually nominated Andrzej Seremet - an Appeal Court Judge from Krakow, previously also delegated for several months to the Supreme Court and a lawyer with an outstanding professional record and basically no political background. In the course of elections, Judge A. Seremet delivered a very good speech during the public hearings and obtained recommendations from various prosecutors' professional associations. Also the fact that the first independent Public Prosecutor General Office will be exercised by a judge - a man from outside the prosecutor's world, who is believed to take independent decisions „by nature” – may be in fact considered as a virtue.

Certainly, election for the position of Public Prosecutor General means a great challenge. In particular because – as many candidates underlined during public hearings before NJB - numerous mechanisms existing within public prosecution at the moment are inefficient and need to be urgently remedied. Among envisaged reforms Andrzej Seremet mentions: incorporating the provisions concerning public prosecution into the Polish Constitution, resolving the problem of lengthiness of preparatory proceedings and overuse of temporary imprisonment as well as improvement of the prosecutors' employment conditions.

Overall, the Monitoring team is satisfied with the process and outcome of the elections. It needs to be underlined though, that the objective of our Project was never a final evaluation of candidates' competences. Our aim was limited to reliably present registered applications in a transparent and detailed way. Nevertheless, we hope our initiative has at least slightly contributed to the election of the best available candidate.

## **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), z siedzibą w Warszawie, istnieje od 1989 roku. Jej powstanie poprzedziła siedmioletnia podziemna działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, którego misją było monitorowanie wywiązywania się władz PRL ze zobowiązań dotyczących praw i wolności człowieka, przyjętych w 1975 roku w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach. Po zmianie ustroju politycznego członkowie Komitetu stworzyli Fundację – niezależną instytucję edukacyjno-badawczą, której misją jest budowanie państwa prawa, strzeżenie praw i wolności człowieka oraz propagowanie kultury owych praw w Polsce i innych krajach.

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

- **EDUKACJA** za granicą i w Polsce, między innymi Szkoła Praw Człowieka dla absolwentów szkół wyższych, roczny kurs dla studentów, treningi umiejętności skutecznego działania na rzecz praw człowieka dla uczestników spoza Polski: Letnie i Zimowe Szkoły Praw Człowieka oraz Wyższy Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka. Jedną z form edukacji jest Międzynarodowy Festiwal WATCH DOC's „Prawa człowieka w filmie”.
- **DZIAŁALNOŚĆ W INTERESIE PUBLICZNYM** – w tym monitoring tworzenia prawa i instytucji publicznych (np. warunków pracy sądów, policji, dostępu do pomocy prawnej, praw pacjentów), programy świadczące bezpłatną pomoc prawną dla obywateli polskich, uchodźców i osób należących do mniejszości. Obecnie dział prawny HFPC prowadzi działalność w ramach pięciu programów merytorycznych, wśród których: Program Spraw Precedensowych, Program Interwencji Prawnej, Program Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce oraz Klinika Prawa „Niewinność”.

HFPC współpracuje z Radą Europy, OBWE, ONZ (ma status konsultatywny przy Radzie Społeczno Gospodarczej ONZ, ECOSOC) oraz z polskimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Fundacją kieruje pięcioosobowy Zarząd, na czele którego stoi Danuta Przywara (socjolog), oraz sześciuosobowa Rada z przewodniczącą Haliną Bortnowską-Dąbrowską (etyk, publicystka).

## Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i prawnorządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.





*Raport podejmuje niezwykle ważną problematykę. Wybory Prokuratora Generalnego wykazały, że prokuratura znajduje się w kryzysie oraz wymaga kompleksowych zmian. Z powyższych względów opinie przedstawiane przez kandydatów miały istotne znaczenie dla zrozumienia na czym kryzys prokuratury polega oraz jakie zmiany są potrzebne. Ten kontekst został właściwie dostrzeżony oraz opisany przez autorkę. W związku z tym, raport stanowi ważny dokument obrazujący nie tylko tryb wyboru pierwszego Prokuratora Generalnego niezależnego od władzy wykonawczej, ale także zawiera zbiór ważnych informacji na potrzeby dalszych reform w prokuraturze.*

*Sylwetki kandydatów, ich poglądy oraz komentarze medialne zostały przedstawione w sposób przejrzysty. Dzięki temu istnieje szansa, że raport będzie szerzej wykorzystywany przez polityków, dziennikarzy, organizacje pozarządowe czy samą prokuraturę.*

**Z recenzji dr. Adama Bodnara**

**Fundacja FOR**

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa  
telefon: +48 (22) 427 40 10  
faks: +48 (22) 213 37 85  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
strona internetowa: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

**Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

ul. Zgody 11  
00-018 Warszawa  
telefon: +48 (22) 828 10 08, 828 69 96, 556 44 40  
faks: +48 (22) 556 44 50  
strona internetowa: [www.hfhr.org.pl](http://www.hfhr.org.pl)