

Uwagi Prokuratora Generalnego do *Stanowiska Ministra Sprawiedliwości do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności w 2012 r.*

Wyrażając krytyczną ocenę sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności w 2012 r., Minister Sprawiedliwości w swym *Stanowisku* przywołał argumenty, które w żaden sposób nie uzasadniają tej konkluzji. Co więcej, pozostaje ona w jaskrawej sprzeczności z pozytywną oceną pracy prokuratury w ubiegłym roku, przedstawioną w części opisowej *Stanowiska* Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem MS „prokuratura co do zasady w sposób zadowalający realizuje nałożone na nią podstawowe obowiązki ustawowe” (str. 3 *Stanowiska*). W *Stanowisku* dostrzeżono też wysoką jakość i efektywność wykonywania własnych zadań przez Prokuraturę Generalną (str. 5). Również uwagi szczegółowe, zaprezentowane w dalszej części *Stanowiska*, odnoszące się do najważniejszych aspektów pracy prokuratury, w tym zwłaszcza postępowań przygotowawczych i udziału w postępowaniach sądowych, przedstawiają działalność prokuratury w pozytywnym świetle. Dlatego wyraźnie dostrzegalna jest sprzeczność pomiędzy korzystną oceną pracy prokuratury, a negatywnymi wnioskami końcowymi, dla uzasadnienia których Minister Sprawiedliwości przywołał:

- 1/ „poważne mankamenty w efektywnym zarządzaniu kadrą orzeczniczą prokuratury”,
- 2/ „pasywność w zakresie wypracowania sprawnych mechanizmów przejmowania do prowadzenia skomplikowanych spraw przez prokuratury okręgowe i apelacyjne oraz brak efektywnego nadzoru służbowego nad realizacją postanowień ustawowych w tym zakresie”,
- 3/ „fakt przedstawienia sprawozdania o konstrukcji utrudniającej zapoznanie się z podstawowymi wskaźnikami pracy prokuratury”.

Odnosząc się do tych zarzutów, należy zauważyć, co następuje.

I. Uwagi ogólne

Ad.1

Rozmieszczenie kadry prokuratorskiej jest pochodną wewnętrznej struktury organizacyjnej i zadań przydzielonych poszczególnym szczeblom prokuratury i komórkom organizacyjnym wchodzącym w skład jednostek organizacyjnych. Kwestie te określa, w decydującej mierze, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 49 poz. 296 ze zm.), w dalszej części określane jako Regulamin. Jeśli w ocenie Ministra Sprawiedliwości wszystkie inne zadania poza prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz uczestnictwem w postępowaniach sądowych w sprawach karnych, a także udziałem w postępowaniach cywilnych i administracyjnych są zbędne, należało dokonać odpowiednich modyfikacji w tym akcie prawnym. W takiej sytuacji konieczne byłoby także wprowadzenie zmian do ustawy o prokuraturze. Prokurator Generalny nie może, wbrew jednoznacznej treści powołanych aktów prawnych, zadecydować np. o zaniechaniu prowadzenia nadzoru służbowego bądź wizytacji i lustracji. Dodać należy, że katalog pozaprocesowych obowiązków prokuratorów ulega stałemu poszerzeniu, a w ostatnim czasie dodano do nich dokonywanie ocen okresowych.

W świetle tych regulacji zaskakują zawarte w *Stanowisku* wywody na temat wyższości wspieranego rzekomo przez Ministerstwo Sprawiedliwości „modelu orzeczniczego” prokuratury nad „modelem nadzorczym”, choć ten drugi – jak zauważa Minister - prowadzi do generowania ogólnie dobrych wyników pracy prokuratury. Zarazem w *Stanowisku* dostrzeżono potrzebę wzmocnienia działań nadzorczych. Podniesiono np. niewłaściwą ocenę przez niektórych prokuratorów stanu faktycznego lub prawnego spraw, w których wnoszone są apelacje, co „wymaga dalszego wzmocnienia nadzoru na tym odcinku” (str. 24). Zauważono też „niedostateczny nadzór służbowy przełożonych” w odniesieniu do kasacji prokuratorskich (str. 29).

Wspieranie „modelu orzeczniczego” przez Ministerstwo Sprawiedliwości ma więc wyłącznie charakter deklaracyjny. Równocześnie bowiem resort żąda zwiększenia działań nadzorczych, a ustalając strukturę prokuratury i jej organizację pracy, nakłada na prokuratorów zadania, które nie polegają na udziale w postępowaniach karnych, cywilnych i administracyjnych oraz tworzy w celu ich

realizacji odpowiednie komórki organizacyjne. Dlatego zdumiewa zawarta w *Stanowisku* teza, że prokuratury szczebla apelacyjnego i okręgowego „dysponują dużą rezerwą kadrową (40 %) do ewentualnej obsługi spraw”. Twierdzenie to jest sprzeczne z danymi przedstawionymi poniżej, w uwagach szczegółowych. Ponadto, gdyby było prawdziwe, obligowałoby resort sprawiedliwości do niezwłocznej zmiany powołanego Regulaminu; nie można bowiem akceptować stanu, w którym, co sugeruje *Stanowisko*, 40 % prokuratorów nie wykonuje użytecznych czynności. Trudno również nie dostrzec, że w ocenie opinii publicznej i przedstawicieli władz państwowych niektóre decyzje procesowe prokuratorów są w sposób oczywisty błędne, a niekiedy bywają wydawane z oczywistą obrazą przepisów prawa. W prokuraturze musi więc istnieć sprawny system reagowania na takie sytuacje i zapobiegania im, zakładający istnienie struktur, do których zadań należy dbanie o prawidłowość działań procesowych prokuratorów.

Ad.2

Wnioski dotyczące niewłaściwego doboru spraw na szczebel prokuratur okręgowych i apelacyjnych Minister Sprawiedliwości formułuje w sposób całkowicie arbitralny, bez poparcia tej tezy jakimikolwiek wynikami badania konkretnych spraw. Swój osąd buduje na fakcie, że zdecydowana większość postępowań przygotowawczych prowadzona jest na szczeblu rejonowym oraz z tego powodu, że odsetek spraw prowadzonych przez prokuratury wyższego stopnia pozostaje podobny na przestrzeni lat. Odwoływanie się wyłącznie do liczby spraw, bez zbadania ich stopnia skomplikowania i pracochłonności, jest pozbawione racji. Nie można formułować daleko idących zarzutów, w szczególności dotyczących naruszenia ustawy, wyłącznie w oparciu o niewłaściwie zinterpretowane dane statystyczne, bez szerszych analiz w tym zakresie. Różnice nakładu pracy prokuratora w różnych sprawach bywają bowiem ogromne.

Należy zauważyć, że w *Stanowisku* odnoszącym się do sprawozdania za 2011 rok Minister Sprawiedliwości nie postulował wypracowania sprawnych mechanizmów przejmowania spraw przez wyższe szczeble organizacyjne. Wyraził jedynie pogląd, że prokuratury apelacyjne i okręgowe powinny prowadzić więcej postępowań. Forsowanie takiego formalistycznego podejścia, opartego na danych statystycznych

może przynosić skutki całkowicie odmienne od zamierzonych, tj. może w konsekwencji powodować przejmowanie przez wyższe szczeble organizacyjne spraw błahych, łatwych do zakończenia i uzyskania dzięki temu korzystnych wyników ilościowych. Warto też zauważyć, że Minister Sprawiedliwości, dostrzegając konieczność regulacji mechanizmu przejmowania spraw i prowadzenia efektywnego nadzoru służbowego w tym zakresie, posiada narzędzie umożliwiające osiągnięcie tego celu w postaci Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Ten akt prawny uzupełnia w § 30 pkt 1, § 40 i § 41 ustawowe kryteria doboru postępowań do prowadzenia na szczeblu apelacyjnym i okręgowym, określone w art. 17 ust. 4 i 6 ustawy o prokuraturze. Normuje też sposób kierowania pracą prokuratur oraz sposób sprawowania nadzoru służbowego. Jeśli w ocenie Ministra przejmowanie spraw do prokuratur nadrzędnych wymaga dodatkowych, szczegółowych regulacji, może uczynić to we własnym zakresie, nowelizując Regulamin i dlatego zarzut rzekomego zaniechania wprowadzenia takich regulacji, formułowany wobec Prokuratora Generalnego, jest bezzasadny.

Ad.3

Konstrukcja sprawozdania Prokuratora Generalnego pozostaje niezmienna od trzech lat i poprzednio nie była kwestionowana przez Ministra Sprawiedliwości. Poszczególne rozdziały odzwierciedlają zadania, które ustawodawca nałożył na prokuraturę. Tylko sprawozdanie PG za rok 2010 powstało bez sugestii ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących jego zawartości. Z tego względu miało ono charakter najbardziej syntetyczny. W kolejnych sprawozdaniach (za rok 2011 i 2012) uwzględniono uwagi Ministra Sprawiedliwości, który każdorazowo uważał, że sprawozdanie powinno zawierać szereg dodatkowych informacji. Mimo że w ocenie Prokuratury Generalnej wiele z tych kategorii danych było zbędnych, włączano je do kolejnych sprawozdań, by dostarczyć Ministerstwu danych potrzebnych w jego mniemaniu do oceny pracy prokuratury. Skutkiem tego widoczny jest rozrost zawartości sprawozdań za kolejne lata. Sprawozdanie PG za rok 2010 mieściło się w jednym tomie, za rok 2011 w dwóch, a za 2013 w trzech tomach. W tym kontekście zarzut Ministra Sprawiedliwości, że sprawozdanie zawiera „ogromne ilości informacji zbyt szczegółowych i zupełnie zbytecznych” kierowany powinien być nie tyle pod

adresem prokuratury, co raczej autorów poprzednich stanowisk MS do sprawozdań Prokuratora Generalnego.

Zauważyć przy tym należy, że Minister Sprawiedliwości nie twierdzi, że sprawozdanie uniemożliwia mu ocenę funkcjonowania prokuratury w ubiegłym roku, lecz jedynie utrudnia, ze względu na swą konstrukcję, osiągnięcie tego celu. Wydaje się, że Ministerstwo dysponuje kadrą, która jest w stanie podołać zadaniu odnalezienia właściwych informacji. Przy formułowaniu tego rodzaju uwag krytycznych celowym byłoby również zaproponowanie oczekiwanych rozwiązań, co wybitnie ułatwiłoby opracowanie kolejnych sprawozdań o konstrukcji odpowiadającej wymogom resortu sprawiedliwości.

II. Uwagi szczegółowe

1. Wychodząc naprzeciw postulatom Ministra Sprawiedliwości z ubiegłych lat w ocenianym sprawozdaniu szczegółowo omówiono podstawy prawne obowiązujące Prokuratora Generalnego w zakresie polityki kadrowej. Wskazano też główne kierunki działań, do których należą:

- stopniowe zmniejszanie liczby delegacji służbowych, w kierunku ograniczenia ich do niezbędnego minimum;
- delegowanie prokuratorów, w zasadzie, tylko do wydziałów śledczych i komórek organizacyjnych realizujących zadania służbowe na odcinku sądowym;
- kształtowanie właściwej struktury stanowiskowej, co z pełną odpowiedzialnością można określić, jako praktyczny wyraz realizacji postulatu Ministra Sprawiedliwości o utrzymywaniu na wyższych szczeblach prokuratury tylko niezbędnej ilości stanowisk prokuratorskich.

W sprawozdaniu omówiono nadto zagadnienia związane z utrzymywaniem, znoszeniem i przekształcaniem stanowisk orzeczniczych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zasadę kierowania zwolnionych stanowisk na wyższych szczeblach do wydziałów śledczych i sądowych. Szczegółowo zaprezentowano ilość i jakość podejmowanych decyzji kadrowych ze wskazaniem i omówieniem podstawy prawnej. Szeroko omówiono także aspekty prowadzonej polityki odnośnie kadry administracyjnej.

Do żadnego z wymienionych aspektów Minister Sprawiedliwości, w zasadzie, nie odniósł się merytorycznie, sprowadzając swoją ocenę do zarzutu cyt. „braku efektywnego systemu zarządzania kadrami orzeczniczą”.

Jest to zarzut o tyle niezrozumiały, iż wszystkie działania Prokuratora Generalnego w zakresie polityki kadrowej zmierzają właśnie do zrównoważenia obciążenia prokuratorów obowiązkami służbowymi. **Jest to zatem zadanie priorytetowe.**

Nie można również zgodzić się z wielokrotnie powtarzaniem w uwagach twierdzeniem o pasywności kierownictwa prokuratury przejawiającym się w utrzymywaniu, krytycznie ocenianego, niewydolnego modelu nadzorczego upatrywanego w rozroście kadry nadzorczej, nad nadmiernie obciążoną kadrami orzeczniczą prokuratur rejonowych.

Minister Sprawiedliwości postulując zmiany w alokacji kadry i właściwą etatyzację (brak konkretnych postulatów) pomija istotną okoliczność, co podkreślono w sprawozdaniu (str. 9), że etatyzacja była, jest i będzie wieloletnim procesem, gdyż znoszenie, tworzenie i przekształcanie etatów może dotyczyć **tylko** etatów zwolnionych. Obowiązujące normy prawne nie dają podstaw do arbitralnej zmiany pracownikowi prokuratury stanowiska i miejsca pełnienia służby. Nie zmieniają tego również projektowane przepisy nowelizujące procedurę karną, doprowadzając, co najwyżej do:

- zwiększenia liczby delegacji, szczególnie do dużych jednostek, gdzie najtrudniej będzie wcielić w życie zasadę występowania przed sądem autora aktu oskarżenia;
- nadmiernego obciążenia obowiązkami służbowymi prokuratorów tych jednostek, którzy będą musieli wykonywać czynności w ramach postępowania przygotowawczego na obecnym poziomie oraz występować, na nowych zasadach, przed sądem.

Priorytetem w działaniach kadrowo - etatowych kierownictwa prokuratury jest dążenie do równomiernego obciążenia obowiązkami służbowymi prokuratorów oraz kadry administracyjnej z przesunięciem jej zasadniczej części do wykonywania czynności określonych prawem na odcinku prowadzenia postępowań

przygotowawczych i sądowych. Nie można się zgodzić z twierdzeniem o wykorzystywaniu 40% wyższej kadry orzeczniczej do realizacji innych zadań niż postępowania przygotowawcze i sądowe. Otóż na szczeblu prokuratury apelacyjnej oraz okręgowej czynności związane z nadzorem nad postępowaniem przygotowawczym sprawuje łącznie 16 % kadry zatrudnionej na tych szczeblach prokuratury (313 osób), co stanowi 5% wszystkich osób faktycznie zatrudnionych na stanowiskach orzeczniczych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury szczebla rejonowego, okręgowego i apelacyjnego (na dzień 31.12.2012 r. – 6 230 osób).

Uwzględniając punkt widzenia Ministra Sprawiedliwości przy powiększeniu wymienionej grupy prokuratorów o orzeczników pracujących w wydziałach organizacyjnych prokuratur okręgowych i apelacyjnych pierwsza wartość zwiększy się do 31% (598 osób), druga zaś wyniesie 9,6%. Należy przy tym zaznaczyć, że w wydziałach organizacyjnych pracują prokuratorzy, którzy np. pełnią funkcje rzeczników prasowych, kierowników szkolenia, rzeczników dyscyplinarnych bądź (na szczeblu prokuratur okręgowych) prowadzą postępowania służbowe jak również prowadzą postępowania skargowe. Są to zadania prokuratury, zakreślone obowiązującym prawem. Zatem wartości 31% i 9,6%, obejmujące wyżej wymienione zadania, są de facto wartościami zawyżonymi, jeżeli rzetelnie określić ramy nadzoru funkcjonującego w prokuraturze.

W tym miejscu podnieść wypada, że uwaga dotycząca korzystania z obejmowania wewnętrznym nadzorem służbowym (str. 13 stanowiska MS) wynika z braku rozróżnienia przez autora uwagi wewnętrznego i zwierzchniego nadzoru służbowego, a w szczególności faktu, iż wewnętrznym nadzorem się „nie obejmuje” ale jest on sprawowany na bieżąco przez bezpośredniego przełożonego lub zwierzchnika służbowego. Autor uwagi miał na myśli zwierzchni nadzór służbowy, który jak wynika ze sprawozdania ograniczony jest do koniecznego minimum.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż w sprawozdaniu nie podano danych dotyczących rzeczywistego obciążenia pracą prokuratorów. Obok obszernego opisu zadań i struktury prokuratur poszczególnych szczebli, ze wskazaniem specyfiki ich zadań, które przekładają się zarówno na obsadę kadrową jak i liczbę spraw rejestrowanych w podstawowych urządzeniach ewidencyjnych, w tym w systemie bezdziennikowym, przedstawiono dane dotyczące obciążenia prokuratorów poszczególnych szczebli prokuratury, a w odniesieniu do prokuratur szczebla

okręgowego i apelacyjnego z rozbięciem na obciążenie prokuratorów faktycznie wykonujących czynności w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Przedstawione informacje, wbrew tezom zawartym w stanowisku MS, dotyczą rzeczywistego obciążenia pracą, gdyż oparte są w zdecydowanej większości na danych statystycznych gromadzonych na potrzeby statystyki publicznej lub na danych przedstawionych przez prokuratorów apelacyjnych i łatwych do weryfikacji. Dane te odnoszą się do liczby prokuratorów faktycznie wykonujących czynności w jednostkach, przy uwzględnieniu delegacji „z” i „do” jednostki. W odniesieniu do prokuratur rejonowych podane są na k. 112, w stosunku do prokuratur okręgowych i apelacyjnych na k. 114, 115 (sprawy karne) i k. 579-583. Podkreślić także trzeba, iż w tomie III sprawozdania zawarto zestawienia statystyczne, zawierające szczegółowe dane dotyczące liczby spraw i sposobu ich załatwienia w poszczególnych okręgach apelacyjnych.

W stanowisku Ministra Sprawiedliwości podniesiono brak dołączenia do sprawozdania wyników osiągniętych przez Zespół do prac nad koncepcją racjonalnego rozmieszczenia kadry orzeczniczej oraz urzędniczej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury przy opisanu dwóch metod.

W sprawozdaniu podkreślono, iż otrzymanych wyników nie należy traktować, jako ostatecznych, bowiem wymagają każdorazowej oceny przez pryzmat dodatkowych okoliczności takich jak np. wielkość jednostki, obszar jej właściwości, wielkomiejski bądź przygraniczny charakter, usytuowanie na terenie działania prokuratury zakładów karnych i aresztów śledczych. Jest to ważny, ale tylko element procesu etatyzacyjnego. Podając metody podano klucz, zgodnie z którym co pół roku uaktualniane są poszczególne wartości, w tym limity etatów, opierające się zasadniczo, co również zasygnalizowano, na wpływie spraw do badanej jednostki. Nie można ustalić sztywnego limitu etatów w oderwaniu od ilości spraw prowadzonych w danej jednostce, na którą to ilość wynikająca ze struktury i wielkości przestępczości na danym terenie Prokurator Generalny nie ma wpływu. Na tym tle wręcz niezrozumiały jest zarzut (str. 12 stanowiska) przedstawienia tylko cyt. „efektów końcowych w postaci limitu etatów”, który to zarzut połączono z negatywną oceną jednej z tabel obrazujących wyniki pracy prokuratury, a załączoną do sprawozdania w ramach danych przekazanych przez Departament Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury. Powyższa kompilacja uniemożliwia odniesienie merytoryczne.

Na marginesie należy dodać, iż liczbowe wyniki pracy Zespołu stanowią cały tom liczący 244 karty tabel i wykresów, co dodatkowo ujemnie rzutowałoby na przejrzystość sprawozdania.

Następnie Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na - jego zdaniem - zbyt powolne zmiany struktury stanowiskowej przejawiające się w przenoszeniu etatów z wyższych szczebli prokuratury do prokuratur rejonowych.

Jak już wspomiano największą przeszkodą na drodze do pożądanego kształtu struktury stanowiskowej jest możliwość znoszenia na wyższych szczeblach i tworzenia na niższych tylko stanowisk zwolnionych. Nie będzie to, zatem nigdy, w obecnie obowiązującym porządku prawnym, proces szybki. Niemniej nie można powiedzieć, co wykazuje się w stanowisku Ministra Sprawiedliwości, iż polityka kadrowa Prokuratora Generalnego ukierunkowana jest na utrzymanie status quo w zakresie rozmieszczenia kadry orzeczniczej na poszczególnych szczeblach prokuratury.

Kierownictwo Prokuratury kładzie na ten zakres działalności stały nacisk i warto wspomnieć, iż jest to tendencja konsekwentnie kształtowana od momentu utworzenia Prokuratury Generalnej.

W okresie obejmującym trzy kwartały 2010 roku, na zwolnione 64 stanowiska prokuratorskie (5 PPA, 20 PPO, 39 PPR) 13 stanowisk zniesiono, z czego 7 stanowisk utworzono na niższym szczeblu, 2 na wyższym, zaś 4 w innych jednostkach tego samego szczebla (1 w PO, 3 w PR).

W 2011 roku na 140 zwolnionych stanowisk (11 PPA, 35 PPO, 94 PPR) zniesiono 84 stanowiska, z czego 49 stanowisk utworzono na niższym szczeblu, 5 na wyższym, zaś 30 w innych jednostkach tego samego szczebla, przy czym był to szczebel rejonowy.

Podsumowując warto zauważyć, iż zwolnionych stanowisk prokuratora prokuratury apelacyjnej i prokuratora prokuratury okręgowej na przestrzeni 3 lat było tylko 152, co stanowi 2,5 % wszystkich stanowisk prokuratorskich szczebla apelacyjnego, okręgowego oraz rejonowego i tak zarysowane realia przesądzają o tempie równoważenia struktury stanowiskowej, co rzetelnie przeprowadzona ocena powinna uwzględniać.

Zważyć należy dodatkowo, że podział etatów pomiędzy komórki organizacyjne, w których pracują prokuratorzy, a które wynikają ze struktury organizacyjnej tworzonej na podstawie Regulaminu jest stale monitorowany, czego dowodem są następujące wartości liczbowe:

- na szczeblu prokuratur apelacyjnych (5 wydziałów, w których pracują prokuratorzy, bez uwzględnienia ścisłego kierownictwa) w wydziale V ds. przestępczości zorganizowanej i korupcji pracuje 34,2% całej kadry zatrudnionej na tym szczeblu, a wliczając prokuratorów wykonujących zadania na odcinku sądowym wartość ta wynosi 52,8%,
- na szczeblu prokuratur okręgowych (5 wydziałów, w których pracują prokuratorzy, bez uwzględnienia ścisłego kierownictwa) w wydziałach śledczych pracuje 42,2% całej kadry zatrudnionej na tym szczeblu, a wliczając prokuratorów wykonujących zadania na odcinku sądowym wartość ta wynosi 63,8%.

Nadmienić w tym miejscu wypada, że żaden prokurator w skali kraju nie pracuje w wydziale budżetowo - administracyjnym, co zasugerowano na str. 15 stanowiska.

Należy podzielić wyrażony w stanowisku pogląd, że „zdecydowanie negatywnym zjawiskiem w funkcjonowaniu prokuratury jest długi czas obsadzania wolnych stanowisk prokuratorskich, a bezpośrednią przyczyną powyższego jest nieprawidłowe normatywne ukształtowanie procedury konkursowej na wolne stanowiska prokuratorskie”.

W sprawozdaniu z działalności prokuratury za 2012 rok w sposób bardzo szczegółowy przedstawiona została procedura obsadzania wolnych stanowisk prokuratorskich oraz czas trwania procedury (tom I, str. 32-35). Wskazano regulujące procedury przepisy prawne, które mają zasadniczy wpływ na długotrwałość procedury powołania, tj. ustawę z dnia 20 czerwca 1986 roku o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.) oraz, wydane na podstawie art. 14j ust. 2 ustawy o prokuraturze, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2012 roku w sprawie kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko prokuratorskie (Dz. U. z 21 czerwca 2012 roku, poz. 705).

Powyższe przepisy, w tym kazuistyczne uregulowania wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, negatywnie wpływają na proces obsadzania

wolnych stanowisk prokuratorskich i powodują przedłużanie czasu trwania procedury powołania. Wydaje się, że sytuację w tym zakresie poprawić mogą jedynie zmiany przepisów prawnych.

Podkreślenia wymaga, iż Prokurator Generalny podjął działania zmierzające do reorganizacji struktury organizacyjnej jednostek prokuratury przedstawiając Ministrowi Sprawiedliwości propozycje konkretnych zmian zmierzających do dostosowania obszarów właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do obszarów właściwych sądów powszechnych, zniesienia lub zmiany struktury organizacyjnej jednostek, na obszarze których nie ma siedziby sądu rejonowego oraz o najmniejszym limicie etatów i faktycznym zatrudnieniu, a także funkcjonujących ośrodków zamiejscowych prokuratur. Proponowane zmiany zmierzały właśnie do zapewnienia racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i administracyjnej prokuratury oraz majątku pozostającego w dyspozycji prokuratury. Celem tych zmian jest zagwarantowanie efektywnego kierowania jednostkami prokuratury i zapewnienie kadrze orzeczniczej możliwości rozwoju zawodowego, co wpłynie na poprawę efektywności i poziomu prowadzonych i nadzorowanych postępowań przygotowawczych. Niestety postulowane zmiany, pomimo przedstawienia konkretnych projektów w tym przedmiocie, nie zostały uwzględnione. Nie zostały również uwzględnione, zmierzające w kierunku usprawnienia organizacji pracy, proponowane zmiany w Regulaminie. Trudno zatem zgodzić się z zarzutem dotyczącym braku efektywnej polityki kadrowej oraz działań zmierzających do poprawy organizacji pracy, skoro przedstawiane konkretne propozycje rozwiązań w tym zakresie nie są uwzględniane przez Ministra Sprawiedliwości, który w odróżnieniu od prokuratora Generalnego posiada inicjatywę legislacyjną do ich wprowadzenia.

Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, iż w sprawozdaniu nie przedstawiono podstawowych kierunków działalności prokuratorów oraz iż nie dokonano analizy rzeczywistych potrzeb w zakresie powoływania wewnętrznych struktur organizacyjnych. Jak wskazano wyżej oprócz szczegółowego opisu zadań i struktur jednostek danego szczebla, ze wskazaniem odrębnie ukształtowanych w poszczególnych jednostkach struktur na szczeblu prokuratur apelacyjnych i

okręgowych, opisano obciążenie poszczególnych komórek organizacyjnych, co w zestawieniu z podaniem zagadnień rejestrowanych w poszczególnych urządzeniach ewidencyjnych obrazuje podstawowe kierunki działalności prokuratorów poszczególnych szczebli. Przedstawione natomiast dane dotyczące ukształtowania struktur poszczególnych prokuratur szczebla okręgowego i apelacyjnego w sposób jednoznaczny wskazują iż zostały one ukształtowane zgodnie w zasadami określonymi w Regulaminie i dostosowane do zadań i wielkości jednostki (k. 571-578). Dane dotyczące obciążenia pracą prokuratorów prokuratur szczebla okręgowego i apelacyjnego z rozbiciem na poszczególne komórki organizacyjne wskazują na, w większości, właściwy podział etatów w poszczególnych jednostkach.

2. Nie można zgodzić się z twierdzeniem o swobodnym doborze spraw do prowadzenia na poszczególnych szczeblach organizacyjnych prokuratury i pomijaniu ustawowych kryteriów prowadzenia spraw na poziomie prokuratury okręgowej i apelacyjnej. Stosunek liczby spraw prowadzonych na szczeblu rejonowym do liczby spraw prowadzonych na innych szczeblach wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych dotyczących ustroju, funkcjonowania i zadań poszczególnych jednostek. Wskazać także trzeba, iż polecenie prowadzenia spraw o poważne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu w wyspecjalizowanych wydziałach lub działach prokuratury okręgowej lub apelacyjnej zostało wydane przez Prokuratora Generalnego w styczniu 2013 r., więc miarodajne wyniki tych działań będą mogły być przedstawione dopiero w sprawozdaniu za rok 2013.

Należy także dodać, że kwestie związane z właściwą alokacją postępowań o skomplikowanym pod względem faktycznym lub prawnym charakterze pozostają w stałym zainteresowaniu Prokuratury Generalnej. Wielokrotnie, między innymi przy okazji realizacji zadań związanych z monitorowaniem określonych kategorii postępowań, zalecano kierownikom podległych jednostek, aby były one prowadzone na szczeblach prokuratur okręgowych bądź apelacyjnych.

Na marginesie zarzutów podnoszonych w stanowisku Ministra Sprawiedliwości, a odnoszących się do kwestii alokacji postępowań prowadzonych na poszczególnych szczeblach prokuratury warto zauważyć, że przenoszenie spraw

między poszczególnymi szczeblami związane jest z szeregiem uwarunkowań organizacyjnych i jedynie dla osób zupełnie niezwiązanych z funkcjonowaniem prokuratury może przebiegać jako proces nagły. W rzeczywistości zmiana alokacji prowadzonych postępowań przygotowawczych musi być procesem ewolucyjnym i proces taki jest realizowany. Trudno więc oczekiwać znaczących zmian wskaźników w tym zakresie w krótkiej perspektywie czasu.

Jednakże wskazać należy, iż proces zmiany właściwości jednostek poszczególnych szczebli prokuratury w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych musi być prowadzony z wielką rozwagą i nie może powodować zakłóceń w biegu prowadzonych spraw.

3. Jednym z trzech istotnych zarzutów formułowanych wobec sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 r. jest nadmierna obszerność sprawozdania i brak jego przejrzystości.

Przy opracowywaniu sprawozdania Prokuratora Generalnego w każdym kolejnym roku reagowano na uwagi Ministra Sprawiedliwości do sprawozdań z poszczególnych lat, co w sposób oczywisty wpływało na obszerność sprawozdania.

Odnosząc się do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 r. Minister Sprawiedliwości w swoim stanowisku sformułował następujące uwagi odnoszące się do braku lub konieczności rozszerzenia informacji:

w części wstępnej

1/ zbyt ogólnikowe przedstawienie zjawisk, problemów i sposobów zarządzania prokuraturą uniemożliwia Ministrowi Sprawiedliwości rzetelne wypełnienie ustawowego obowiązku weryfikacji prawidłowości funkcjonowania prokuratury, w tym zagadnień organizacji struktury, etatyzacji oraz efektywności nadzoru instancyjnego lub w ramach jednostki organizacyjnej prokuratury. (str. 3)

2/ jeżeli chodzi o działalność wizytacyjną i lustracyjną, to z reguły nie przedstawiono kryteriów, wedle których dokonywano wyboru jednostek do poddania ich tym czynnościom, nie wskazano też rodzaju stwierdzonych w toku badań uchybień w działalności kontrolowanych jednostek, sformułowanych zaleceń i sposobu przeprowadzenia kontroli ich wykonania. Z kolei, jeżeli takie informacje znalazły się

w sprawozdaniu, to brak było wzmianki, w jakich jednostkach stwierdzono największe nieprawidłowości, ani w jaki sposób wpłynęło to na dalsze działania Prokuratora Generalnego lub innych przełożonych (str. 5-6, także 71)

w odniesieniu do sytuacji kadrowej

1/ nie można także prześledzić praktyki korzystania przez Prokuratora Generalnego z instytucji wydawania zarządzeń, wytycznych i poleceń, które w szerokim zakresie przewiduje art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze (str. 6)

2/ na podstawie przedstawionych informacji nie sposób albo co najmniej trudno jest też ocenić terminowość przeprowadzenia procesu powoływania prokuratorów funkcyjnych (str. 10)

3/ tego typu polityka kadrowa (dot. zarządzenia Prokuratora Generalnego nr 36/10) może zatem dziwić, tym bardziej, że nie znajduje ona w sprawozdaniu należytego merytorycznego wylegitymowania. Nie sposób też ocenić stopnia długotrwałości procedur powoływania i powierzania pełnienia funkcji w trybie tego zarządzenia przez Prokuratora Generalnego, gdyż co do tego brak jest w sprawozdaniu jakichkolwiek danych (str. 11)

4/ dodatkowo pogłębia to (delegowanie prokuratorów) rozwarstwienie w strukturze rodzaju wykonywanych obowiązków w prokuraturach poszczególnych szczebli, powodując dalsze zmniejszenie liczby prokuratorów zajmujących się merytoryczną pracą śledczą i oskarżycielską w jednostkach okręgowych i apelacyjnych. Sprawozdanie nie ustosunkowuje się do tych kwestii, ogólnikowo jedynie wskazując na przykłady sytuacji szczególnie uzasadnionych, w których delegowania byłyby celowe (str. 11-12)

5/ sprawozdanie nie wskazuje na to, jakie działania podjął Zespół (do prac nad koncepcją racjonalnego rozmieszczenia kadry orzeczniczej oraz urzędniczej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury) i jakie były rezultaty jego prac (...) Tymczasem problematyka ta (dysproporcji rozmieszczenia kadr) – w aspekcie zadań i prowadzonych przez Zespół działań oraz ich wyników – została potraktowana marginalnie. W tym zakresie, biorąc pod uwagę deklarowane dążenie do usprawnienia i racjonalizacji działań prokuratury, lektura sprawozdania wywołuje znaczny niedosyt (str. 12)

6/ również w odniesieniu do powołanego Zespołu do oceny zasadności dalszego funkcjonowania ośrodków zamiejscowych prokuratur okręgowych i rejonowych, jednostek szczebla rejonowego o obsadzie od 3 do 5 etatów orzeczniczych oraz jednostek szczebla rejonowego, które na obszarze swojej właściwości nie posiadają siedziby sądu rejonowego, brak jest w sprawozdaniu jakichkolwiek informacji dotyczących przebiegu prac tego zespołu oraz ich wyników (str. 12)

7/ przyjmując z uznaniem podjęte przez Prokuratora Generalnego przedsięwzięcia związane z pilotażem wdrożenia nowoczesnych metod zarządzania prokuraturą, jak również inicjatywy mające na celu modernizację pracy i zarządzania zasobami ludzkimi, trzeba jednak wytknąć, że w sprawozdaniu nie przedstawiono w ogóle efektów licznych podjętych działań, poprzestając na ich wyliczeniu (str. 13)

8/ brak jest w przedstawionym sprawozdaniu głębszej refleksji nad celowością utrzymywania istniejącej obecnie struktury jednostek organizacyjnych prokuratury powszechnej (to samo odnosi się do pozostałych pionów prokuratorskich). Choć jest oczywiste, że o liczbie i rozmieszczeniu tych jednostek nie decyduje Prokurator Generalny, to jednak niezmiernie ważne jest przejawienie przez niego odpowiednio ukierunkowanej aktywności w tym zakresie (str.13)

9/ żałować wypada, że w przedstawionym opracowaniu nie poświęcono temu zagadnieniu (celowości funkcjonowania rozbudowanej struktury prokuratur rejonowych i okręgowych) właściwie żadnej uwagi (str. 13-14)

10/ w odniesieniu do procesu obsadzania wolnych etatów prokuratorskich, należy skonstatować, że nie sposób ocenić terminowości czynności podejmowanych w tym celu, gdyż nie zostały one w żaden sposób wyszczególnione w sprawozdaniu. To samo odnosi się do procedury związanej z nominacją na stanowiska asesorskie – w sprawozdaniu stwierdzono, że w 2011 r. nie odnotowano nieuzasadnionego przedłużenia takiej procedury, na poparcie czego przedstawiono tylko orientacyjne zbiorcze dane (s. 34). Powyższe trzeba zaliczyć do ułomności ocenianego opracowania. Ponadto, co łączy się z krytycznymi uwagami dotyczącymi sposobu przedstawienia informacji na temat efektywności pracy prokuratur i racjonalnego obciążenia merytorycznego prokuratorów, sprawozdanie nie wskazuje kryteriów, jakimi Prokurator Generalny kierował się utrzymując albo znosząc zwolnione

stanowiska prokuratorskie, zarówno w odniesieniu do ich liczby, jak i szczebla jednostek. Wskazana materia wymyka się zatem możliwości jej merytorycznej oceny. Podobnie jest z informacją dotyczącą przekształcenia etatów asesorskich na prokuratorskie, gdyż nie wskazano powodów nieuwzględnienia niektórych wniosków. W sprawozdaniu zabrakło wskazania choć ogólnych kryteriów, którymi Prokurator Generalny kierował się podejmując decyzje w przedmiocie wyrażenia lub niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu przez wnioskodawcę 65 roku życia.

Uwagi powyższe dotyczą w równej mierze wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (str. 14)

11/ w odniesieniu do wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury podnieść wypada, że podejmowanie decyzji co do ich etatyzacji w znacznej mierze ulokowane jest poza kompetencjami Prokuratora Generalnego i leży w gestii struktur wojskowych. Tym niemniej wydaje się oczywiste, że Prokurator Generalny – jako organ odpowiedzialny za całokształt działania prokuratury – powinien zarysować pożądaną wizję struktury prokuratury wojskowej oraz przedsięwzięte przez siebie działania ukierunkowane na jej realizację (str. 14)

12/ w opisanych realiach (liczby stanowisk funkcyjnych w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej) trzeba wyrazić pogląd o nad wyraz wadliwej strukturze wewnętrznej prokuratury wojskowej, do czego Prokurator Generalny – pomimo tego, że nie wszystkie decyzje w tym zakresie leżą w jego gestii – powinien szczegółowo odnieść się w sprawozdaniu rocznym. Niestety, tych jakże ważnych informacji, pozwalających na rozeznanie się w kierunkach zamierzeń kierownictwa prokuratury w omawianej kwestii, nie zawarto w przedłożonym opracowaniu (str. 15-16)

13/ w odniesieniu do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu brak jest też informacji dotyczących czasu trwania procedur powoływania na stanowiska funkcyjne w 2011 r. Poza tym, w związku z merytoryczną koniecznością delegowania prokuratorów w ramach Instytutu Pamięci Narodowej (z pionu śledczego do pionu lustracyjnego i z Biura Lustracyjnego do

oddziałowych biur lustracyjnych), należałoby dokonać oceny zasadności aktualnej struktury etatowej tego pionu prokuratury (str. 16)

w odniesieniu do sytuacji finansowej

1/ w sprawozdaniu nie przedstawiono planu działań zmierzających do likwidacji zaległości w ściąganiu należności budżetu państwa oraz kompleksowej oceny, jaką ich część należy uznać za nieściągalną. Waga tej problematyki wymaga podjęcia skoordynowanych działań, przynajmniej na poziomie apelacji, a być może też i Prokuratury Generalnej, w celu wypracowania wspólnych kryteriów postępowania wobec należności zagrożonych nieściągalnością oraz zapewnienia optymalnych warunków pozyskania środków dla budżetu państwa z tych źródeł.

Od strony rozchodowej należałoby postulować czytelniejsze przedstawienie dynamiki wydatków związanych z kosztami postępowań prokuratorskich oraz z zakupami materiałów w kolejnych latach (ewentualnie w relacji do poszczególnych porównywalnych okresów i apelacji). Chodzi tu zwłaszcza o wyodrębnienie wydatków na postępowania prokuratorskie w ramach pozostałych wydatków pozapłacowych w odniesieniu do konkretnych apelacji w ujęciu dynamicznym wraz z oceną prawidłowości gospodarowania środkami na ten cel w ramach apelacji (str. 17)

2/ odnotować też trzeba, że stwierdzenia sprawozdania, dotyczące podejmowanych przez kierownictwo powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury działań w celu: 1) racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków finansowych pod kątem ich niezbędności i celowości, 2) realizacji wydatków w sposób celowy, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiając terminową realizację zadań, w kwotach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, 3) prowadzenia w właściwej gospodarce finansowej w celu uniknięcia naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz powstania zobowiązań wymagalnych z najwyższym trudem poddają się weryfikacji z uwagi na wąski zakres przedstawionych danych liczbowych i porównawczych. Należy w każdym razie skonstatować, że informacje te nie są wystarczające dla wykazania zasadności przytoczonych tez.

Sprawozdanie nie zawiera też, z nieznanymi przyczyn, żadnych informacji dotyczących wyników kontroli przeprowadzonej za rok 2010 przez Najwyższą Izbę

Kontroli. W wysokim stopniu utrudnia to dokonanie całościowej i pełnej oceny sposobu gospodarowania przez prokuraturę środkami finansowymi. Wszystkie te elementy łącznie w sposób istotny obniżają wartość tej części sprawozdania (str.17-18)

w odniesieniu do postępowania przygotowawczego

1/ pozytywnie trzeba ocenić fakt, że – jak wynika z danych Komendy Głównej Policji – pomimo zwiększenia się w 2011 r. w porównaniu z rokiem poprzednim o 21.031 (1,8%) liczby stwierdzonych przestępstw ogółem, zwiększył się również w tym okresie z 67,9% do 68,7% wskaźnik wykrywalności przestępstw, co świadczy o poprawie skuteczności pracy śledczej. Ten ostatni wniosek musi być jednak wysuwany z dużą powściągliwością, gdyż do jednoznacznego przesądzenia tej kwestii konieczne jest dysponowanie danymi, w ilu sprawach osoba sprawcy przestępstwa była znana już w momencie powzięcia przez organy śledcze informacji o przestępstwie, a w ilu została ona ustalona w toku postępowania. Informacji tych, którymi dysponuje Komenda Główna Policji, sprawozdanie jednak nie zawiera (str.20)

2/ brak jest jakichkolwiek danych liczbowych potwierdzających prezentowane tezy (o obciążeniu pracach na szczeblach okręgowym i apelacyjnym) (str. 21)

3/ nie zamieszczono też – pomimo postulatów wskazanych w ocenie sprawozdania za 2010 r. – obciążenia prokuratorów prokuratur okręgowych i apelacyjnych pracą o charakterze nadzorczym (str. 21)

4/ nie dokonano zwłaszcza należytej oceny tak dużego skoncentrowania postępowań przygotowawczych na szczeblu rejonowym i nie wskazano zamierzeń na przyszłość, zwłaszcza w kierunku przekazania większej ilości spraw do prowadzenia wydziałom śledczym prokuratur okręgowych oraz wydziałom przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych. Ten brak aktywności musi zatem pociągać za sobą zdecydowaną krytykę tej części sprawozdania (str. 22)

5/ odnosząc się do zarządzonej przez Prokuratora Generalnego w 2010 r. lustracji spraw o ponaddwuletnim okresie prowadzenia w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, konieczna jest jednak uwaga, że w sprawozdaniu nie wskazano na konkretne skutki wykorzystania wniosków i zaleceń polustracyjnych, w szczególności tego, jak zakończyły się postępowania wyjaśniająca wszczęte w wyniku lustracji. Brak jest także informacji o objęciu tych spraw stałym nadzorem służbowym,

co wydawałoby się wskazane, biorąc pod uwagę konieczność dalszego redukcji liczby postępowań o wydłużonym biegu. Nie wiadomo przy tym, do podjęcia jakich działań zostali w związku z problemem długotrwałych postępowań przygotowawczych zobowiązani prokuratorzy apelacyjni, jakie działania rzeczywiście podjęli, jakie są tego wyniki i w jaki sposób ma następować kontrola tych działań oraz czy taka kontrola rzeczywiście nastąpiła. W tym stanie rzeczy trudno jest ocenić prawidłowość bieżącego nadzoru administracyjnego sprawowanego na poszczególnych szczeblach prokuratury nad postępowaniami o wydłużonym biegu (str. 22-23)

6/ wydaje się, że biorąc pod uwagę liczbę prokuratorów zajmujących się prowadzeniem postępowań przygotowawczych i liczbę spraw najpoważniejszych, o wysokim stopniu skomplikowania, zakres prowadzenia śledztw własnych przez prokuratorów jest bardzo ograniczony, co nie znalazło w sprawozdaniu odpowiedniego omówienia (str. 23)

7/ w sprawozdaniu zabrakło szczegółowej analizy umorzeń na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 3 k.p.k. (str.25)

8/ w dalszym ciągu niedostateczne są dane statystyczne poświęcone zwrotom spraw przez sąd w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego (str. 27)

9/ niestety brak jest, w świetle treści sprawozdania, możliwości weryfikacji wysuniętego tam twierdzenia, że spadek ten należy wiązać z działaniami kontrolnymi podjętymi w toku lustracji i zaleceniami wydanymi w jej wyniku. Oprócz prezentacji typowych przyczyn wydawania decyzji o zawieszeniu postępowania przygotowawczego brak jest jakichkolwiek informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w wyniku lustracji i zastosowanych środkach prawnych w tym zakresie, w szczególności związanych z wdrożeniem postępowania służbowego w stosunku do osób winnych uchybień w tej mierze. Zabrakło też wskazania wniosków i zaleceń polustracyjnych. Nie wiadomo też, czy zalecenia te zostały wykonane i w jaki sposób ma następować kontrola tych działań. Interesującym rezultatem tych przedsięwzięć byłoby też ustalenie, ile postępowań przygotowawczych podjęto w wyniku przeprowadzonej lustracji, po stwierdzeniu braku podstaw procesowych dalszego trwania zawieszenia. Nie można ponadto nie zauważyć, że przeprowadzona lustracja – choć stanowi istotny instrument kontroli administracyjnej Prokuratora

Generalnego nad działalnością podległych jednostek i z pewnością mogła wywrzeć pozytywny skutek w zakresie sprawności prowadzonych postępowań przygotowawczych – to jednak dotyczyła jedynie 7% spraw zawieszonych, i to nie wszystkich, lecz tych o najdłuższym okresie trwania zawieszenia (ponad 2 lata). Siłą rzeczy podjęcie lustracji nie mogło mieć zatem zasadniczego wpływu na rzeczywisty obraz stanu zawieszonych postępowań przygotowawczych i z pewnością nie było w stanie ujawnić wielu ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie. Dlatego tak dużą wagę należy przywiązywać do stałego, bieżącego nadzoru nad wszystkimi sprawami zawieszonymi, przeprowadzanego przez kierownictwo danej jednostki prokuratury oraz jednostkę nadrzędną. Tylko w ten sposób można bowiem roztoczyć realną pieczę nad zasadnością stosowania instytucji zawieszenia. Jednakże na ten temat sprawozdanie w ogóle nie wypowiada się i nie można z niego wywnioskować, czy takie działania są prowadzone oraz jaki są ich wyniki. Brak jest zatem wystarczających danych pozwalających na całościową ocenę prawidłowości sprawowanego w tym zakresie nadzoru (str. 28-29)

10/ należy przy tym żałować, że z uwagi na brak danych porównawczych z poprzednich lat w tym zakresie nie jest możliwe ustalenie długofalowych tendencji w polityce karnej odnoszącej się do występowania i stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego (str. 30)

11/ niestety sprawozdanie nie zawiera – w przeciwieństwie do tymczasowego aresztowania – danych odnośnie do zaskarżalności i wyników kontroli sądowej postanowień o zastosowaniu wolnościowych środków zapobiegawczych (str. 30)

12/ mimo tego nie przedstawiono zakresu przeprowadzanych lustracji (zabezpieczenie majątkowe), kryteriów wyboru spraw do badania w ich toku, stwierdzonych nieprawidłowości, wniosków i zaleceń polustracyjnych oraz dalszego toku postępowania w tych sprawach (str. 32)

13/ przytoczone w sprawozdaniu statystyki uwzględnionych zażaleń na zatrzymania dotyczą tylko zatrzymań dokonanych przez Policję, pomijając zatrzymania przeprowadzone przez inne uprawnione organy, np. Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmerię Wojskową. Z tego względu przedstawione informacje statystyczne nie mogą stać się

podstawą do całościowej oceny prawidłowości czynności prokuratorskich w tym zakresie. Nie wskazano również wyników przeprowadzanych przez prokuratorów czynności nadzorczych (opisanych w sprawozdaniu) nad zasadnością, legalnością i prawidłowością zatrzymań, a zwłaszcza stwierdzonych w tym zakresie uchybień oraz podjętych w związku z nimi czynności dyscyplinujących (str. 32-33)

14/ w kolejnym sprawozdaniu w dalszym ciągu nie sposób odnaleźć jednak informacji co do tego, czy wskazane zmiany co do zakresu zadań nadzorczych prokuratur spowodowały jakiegokolwiek konsekwencje natury organizacyjnej, zwłaszcza co do przesunięcia części prokuratorów, sprawujących dotychczas nadzór, do prowadzenia postępowań przygotowawczych (str. 34)

15/ w odniesieniu do działalności Prokuratury Generalnej w tym obszarze (nadzoru), po przedstawieniu zagadnień, w zakresie których prowadzony jest monitoring postępowań oraz koordynacja działań śledczych, brak jest informacji dotyczących wyników przeprowadzonych czynności, ich skuteczności oraz wpływu na prowadzoną politykę karną (str.34)

16/ przedstawione w tej mierze przejawy aktywności nie mogą być jednak należycie ocenione, gdyż brak jest jakichkolwiek informacji o konkretnych działaniach podjętych w sprawach, w których stwierdzono przewlekłość (...) Niestety, sprawozdanie – poza ogólnikowym wskazaniem o wdrożeniu postępowań służbowych – nie zawiera żadnych konkretnych danych na temat efektów podjętych czynności i dalszych zamierzeń w tym zakresie (str. 35)

w odniesieniu do postępowania sądowego

1/ ustosunkowując się do statystyki sądowej przedstawionej w załączniku do sprawozdania, w oparciu o którą analizowana jest działalność prokuratury w postępowaniu sądowym, należy zwrócić uwagę na to, że w zestawieniach nie wskazano, czy chodzi o prawomocne, czy też nieprawomocne decyzje procesowe, m. in. dotyczące skazań i uniewinnień. Utrudnia to ocenę tych danych, choć zapewne nie zmienia proporcji w sposób zasadniczy (str. 36)

2/ nie powinna zatem niepokoić sama liczba uniewinnień, a ich przyczyny, w szczególności sprawy, w których uniewinnienie nastąpiło w wyniku błędów popełnionych przez prokuratora w toku postępowania. Niestety, w dalszym ciągu

sprawozdanie nie zawiera w tej mierze satysfakcjonujących informacji. Co prawda, przedstawiono poszczególne rodzaje czynności podjętych w związku z zapadłymi prawomocnymi wyrokami uniewinniającymi w poszczególnych apelacjach, tym niemniej dane te są bardzo ogólne i nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków odnośnie do stwierdzonych w związku z tymi orzeczeniami uchybień w pracy prokuratorskiej, wdrożonych postępowań służbowych oraz koncepcji działań zapobiegających pojawianiu się podobnych niedociągnięć w przyszłości. W wysokim stopniu niepokoi też fakt, że brak jest w tak ważnej dla prawidłowego funkcjonowania prokuratury kwestii planowych form nadzoru nad tymi sprawami, które w bardzo znaczącym stopniu oddają finalny efekt prokuratorskiej pracy nad wyjaśnieniem okoliczności i ustaleniem sprawcy czynu. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że każda taka sprawa powinna być dokładnie zbadana pod kątem przyczyn uniewinnienia, w szczególności prawidłowości wykonywania czynności przez prokuratora, a w razie stwierdzenia w tym zakresie uchybień, należy podjąć konkretne działania w celu ich wyeliminowania, natomiast gdy wyczerpują one znamiona przewinienia dyscyplinarnego – przeprowadzenia stosownego postępowania. Wyniki statystyczne powyższych czynności pozwoliłyby na zobrazowanie prawidłowości pracy prokuratury na tym odcinku. Niewątpliwie również należytą ocenę pracy prokuratury w aspekcie sądowej weryfikacji zasadności wniesionych aktów oskarżenia zapewniałoby przedstawienie ilości wywiezionych od uniewinnień apelacji (wraz ze wskaźnikiem procentowym) oraz wyniku postępowania apelacyjnego w tych sprawach, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których stosowano w postępowaniu przygotowawczym tymczasowe aresztowanie. Dane te pozwoliłyby ponadto na bardziej dogłębną analizę statystyk dotyczących ilości spraw oraz wartości zasądzonych odszkodowań za oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie. Wydaje się w związku z tym jak najbardziej celowe, przynajmniej opracowanie w Prokuraturze Generalnej jednolitych zasad sprawowania nadzoru w postępowaniach, w których takie wyroki zapadły. Z powyższych względów nie sposób należycie ocenić zakresu prawidłowości prokuratorskich czynności wykonywanych w postępowaniu przygotowawczym i sądowym, a związanych z efektywnością i zasadnością ścigania (str. 37-38)

3/ w każdym razie sprawozdanie nie wskazuje konkretnych działań podjętych w stosunku do jednostek o najgorszym wskaźniku skuteczności apelacji, celem poprawy sytuacji na tym odcinku, która – co należy wyraźnie zaznaczyć – nie wymaga podejmowania żadnych długofalowych i skomplikowanych działań organizacyjnych (str. 38)

4/ ubolewać należy, że poza tymi globalnymi danymi nie wskazano pełnych zestawień dotyczących sytuacji w poszczególnych apelacjach i okręgach. Co prawda, w sprawozdaniu zawarto tabelę obrazującą cofnięte apelacje w stosunku do osób, jak też wskazującą okręgi o największym odsetku cofniętych apelacji, jednakże zestawienia te dotyczą jedynie apelacji i niektórych okręgów (str. 39)

5/ istotnym mankamentem sprawozdania jest nieprzedstawienie informacji statystycznych na temat działań prokuratury podejmowanych w toku sądowego postępowania wykonawczego (str. 39)

6/ stąd należałoby od sprawozdania Prokuratora Generalnego oczekiwać choćby zasygnalizowania najistotniejszych problemów z zakresu orzecznictwa sądów cywilnych, które powodowały konieczność wzięcia przez prokuratorów udziału w toczących się postępowaniach (str. 40)

7/ poza tym istotnym brakiem, w odniesieniu do zaprezentowanych danych, jest niewskazanie szczebla jednostek organizacyjnych prokuratury w ramach okręgu, które prowadziły konkretną działalność w zakresie postępowania cywilnego. Umożliwiłoby to ocenę obciążenia prokuratur rejonowych i okręgowych pracą w ramach postępowań cywilnych oraz skuteczności podjętych działań przez prokuratury konkretnego szczebla. Jest to tym bardziej istotne, że w prokuraturach okręgowych i apelacyjnych problematyką tą zajmują się wyspecjalizowani prokuratorzy (str. 41-42)

8/ nie wydaje się też możliwa pełna ocena działań prokuratury podejmowanych w związku z treścią art. 557 § 1 k.p.k. Mianowicie, w świetle przytoczonych danych nie jest jasne, jaki jest stan 428 spraw zarejestrowanych celem dokonania oceny zasadności wytoczenia powództw regresowych. Wiadomo, że wytoczono 4 takie powództwa, a jedno rozpoznane przez sąd zostało oddalone (nie sprecyzowano jednak, czy prawomocnie). Z kolei interesującą kwestią jest to, czy wszystkie spośród pozostałych zarejestrowanych kilkuset spraw nadal się toczą, czy też część z nich

została zakończona. Sprawozdanie nie przesądza tej kwestii, a ma to ważne znaczenie dla oceny czynności prokuratora podejmowanych w trybie tego artykułu. Podobnie jest zresztą ze strukturą czasu trwania poszczególnych spraw, która powinna być wyszczególniona, aby móc rozeznaczyć sprawność prowadzonych w tym zakresie postępowań. Wskazane byłoby nadto wyjaśnienie, jakie przyczyny legły u podstaw wytoczenia tak małej liczby powództw regresowych (str.42)

9/ trudno jest jednak ocenić prawidłowość działań nadzorczych podjętych w odniesieniu do prokuratur, które wykazywały się niską aktywnością działań na odcinku pozakarnym. Co prawda, jak wynika ze sprawozdania, Zastępca Prokuratora Generalnego zwrócił się do właściwych prokuratorów apelacyjnych o podjęcie działań w tej sprawie, jednakże nie są znane efekty tych działań, jak i zamierzenia Prokuratury Generalnej co do koordynacji czynności nadzorczych wobec jednostek osiągających najslabsze wyniki w zakresie spraw cywilnych i administracyjnych (str.43)

10/ skala problemu jest jednak na tyle duża, że powinna wywołać mimo wszystko głębszą refleksję, związaną chociażby z objęciem stałym nadzorem służbowym kwestii aprobaty dla sporządzanych projektów nadzwyczajnego środka zaskarżenia, czy nawet podjęcia decyzji personalnych w stosunku do prokuratorów funkcyjnych (naczelników wydziałów), którzy akceptowali wniesienie największej liczby chybionych merytorycznie kasacji (niestety, z przedstawionych danych statystycznych, nie można stwierdzić, o które jednostki prokuratury tu chodzi) (str.44)

11/ konieczne jest nadto wskazanie, że sprawozdanie nie przedstawia aktywności prokuratur powszechnych w zakresie inicjowania postępowania o wznowienie postępowania. Jest to ważna część działalności organów prokuratorskich sprawujących funkcje rzecznika praworządności, a realizacja uprawnień do składania wniosków o wznowienie postępowania karnego ma zapobiegać funkcjonowaniu w obrocie prawnym orzeczeń niesłusznych, dotkniętych najbardziej elementarnymi wadami merytorycznymi lub proceduralnymi. Natomiast tematyka ta, w odniesieniu do powszechnych jednostek prokuratury, została całkowicie pominięta w sprawozdaniu, co uniemożliwia ocenę pracy prokuratury na tym ważnym odcinku (str.44-45)

12/ nie wskazano jednakże informacji, czy i jakie środki prawne wniesione przez Prokuratora Generalnego zostały rozpoznane w 2011 r. i z jakim skutkiem. Nieznane

są zatem w okresie sprawozdawczym efekty działań podjętych przez Prokuratora Generalnego na obszarze szeroko pojętego prawa cywilnego, przez co niemożliwa jest kompleksowa ocena wypełniania przez ten organ ustawowych zadań w tym zakresie (str. 46)

13/ ogólna ocena aktywności prokuratorskiej w tym zakresie wypada pozytywnie, tym niemniej dla przeprowadzenia jej pełniejszej oceny wskazane by było wyszczególnienie postępowań ułaskawieniowych toczących się w Prokuraturze Generalnej pod względem długości ich trwania (str.47)

w odniesieniu do współpracy prokuratury z podmiotami zewnętrznymi oraz koordynowania działalności z zakresu ścigania przestępstw

1/ z treści sprawozdania nie wynika jednak, jakie były efekty kooperacji z podmiotami zewnętrznymi, w szczególności korzyści dla prokuratury (str.48)

2/ w sprawozdaniu wskazano podstawowe problemy, które wyłoniły się w toku współpracy jednostkami uprawnionymi do prowadzenia postępowań przygotowawczych, próżno jednak szukać przedstawienia próby oceny pracy Policji i innych organów w zakresie ścigania przestępstw (...) Ponadto rzeczową ocenę przedstawionych informacji utrudnia niepodanie w sprawozdaniu jakichkolwiek danych ilościowych w tym zakresie, np. dotyczących wytknięć uchybień skierowanych do kierowników jednostek Policji, przeprowadzonych szkoleń czy narad z udziałem prokuratorów (str.48-49)

3/ podobne braki występują też w związku z koordynacją czynności ścigania przez prokuratorów z wydziałów śledczych i wydziałów do spraw przestępczości zorganizowanej prokuratur okręgowych oraz wydziałów do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych z wydziałami dochodzeniowo-śledczymi komend wojewódzkich Policji, Centralnym Biurem Śledczym Komendy Głównej Policji, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym czy Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Sprawozdanie wspomina w zakresie organizacyjnych form tej kontroli właściwie jedynie o występowaniu z wnioskiem do kierowników tych służb o utworzenie zespołów śledczych. Jak można wywnioskować, współpraca prokuratury ze wskazanymi wyżej organami układa się bez zastrzeżeń, tym niemniej wskazane byłoby – celem sformułowania należytej oceny tej współpracy – uwidocznienie

zasadniczych kwestii, w których konieczne było ukierunkowanie przez prokuratorów, oceny pracy tych innych organów w zakresie ścigania przestępstw oraz stosownych danych ilościowych (str. 49)

4/ w sprawozdaniu nie wskazano jednak ilościowych danych dotyczących skali zjawiska i opóźnień występujących w tej mierze, a także podjętych działań zaradczych i ich efektów, mając też na względzie ograniczone możliwości finansowe jednostek Policji, utrudniające zlecenie wykonywania opinii podmiotom zewnętrznym. Zaistnienie skomplikowanej sytuacji na tym polu nakazywało bardziej szczegółowe ustosunkowanie się do tych kwestii (str. 49)

5/ co do współpracy prokuratury z lokalnymi organami posiadającymi uprawnienia oskarżycieli publicznych, informacje zawierają opis form aktywności w tym względzie oraz nieprawidłowości stwierdzonych w toku czynności nadzorczych. Wskazać jednak należy, że przedstawiono bardzo ogólnikową ocenę pracy tych organów w zakresie ścigania przestępstw, co nie pozwala na ocenę, na ile przedstawione problemy stanowią istotne i realne utrudnienie w pracy dochodzeniowo-śledczej tych organów, a zatem jakie działania należy podjąć w związku z tym stanem rzeczy. Ponadto należałoby oczekiwać prezentacji danych liczbowych w tym zakresie, np. dotyczących liczby kontroli przeprowadzonych w trybie § 256 Regulaminu przez poszczególne jednostki prokuratury, skierowanych do poszczególnych organów wytknięć stwierdzonych uchybień, odbytych szkoleń czy narad (str. 50)

6/ jeżeli chodzi o współdziałanie Prokuratury Generalnej z innymi jednostkami w zapobieganiu przestępczości i naruszeniom prawa, to w sprawozdaniu szczegółowo przedstawiono obszary tej kooperacji i podmioty, z którymi prokuratura współpracuje. Przedstawione dane wymieniają szereg przedsięwzięć z udziałem przedstawicieli poszczególnych departamentów Prokuratury Generalnej. Jednakże z prezentacji tych nie wynika, czy i jakie wspólne uzgodnienia podjęto oraz jakie są efekty współdziałania na poszczególnych odcinkach, co sprawia, że ocena celowości i efektywności prowadzenia poszczególnych form współdziałania jest mocno utrudniona (str. 50)

7/ sprawozdanie bowiem nie prezentuje konkretnych efektów nawiązanej współpracy, czy chociażby wniosków, propozycji i dalszych kierunków działania wynikających z

udziału przedstawicieli prokuratury w konferencjach i pracach zespołów tematycznych (str. 50)

w odniesieniu do współpracy międzynarodowej prokuratury

1/ nie podjęto jednak nawet próby zarysowania rzeczywistych skutków tych spotkań i obrad. Sprawozdanie nie prezentuje bowiem konkretnych efektów złożonych wizyt, czy chociażby wniosków, propozycji i dalszych kierunków działania wynikających z nawiązanych kontaktów. W świetle złożoności zadań stojących przed prokuraturą, konieczne jest rzeczowe wykazanie, jak podejmowana aktywność prokuratury w zakresie relacji na szczeblu międzynarodowym wpływa na ich wypełnianie (str. 56)

w odniesieniu do gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych w systemach informatycznych oraz współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji

Kryminalnych

1/ nie do końca wskazano jednak w sprawozdaniu, czy system SIP Libra został w sposób dostatecznie efektywny wykorzystany w bieżącej pracy prokuratur. Chodzi o precyzyjne ustalenie, czy i w jakim zakresie zastąpił on urządzenia ewidencyjne prowadzone w tradycyjnej formie (w zgodzie z unormowaniami odnoszącymi się do biurowości prokuratur), zwłaszcza jakie rodzaje urządzeń prowadzone są wyłącznie w wersji informatycznej, bez potrzeby równoległego korzystania z tradycyjnego sposobu oraz czy przeniesiono zapisy archiwalne do komputerowej bazy danych. (...)Ze sprawozdania nie można wywnioskować, na jakim etapie znajdują się prace unifikacyjne, kiedy należy spodziewać się utworzenia centralnej bazy danych (str. 58)

2/ brak jest w sprawozdaniu informacji, ilu prokuratur rejonowych dotyczy sytuacja braku dostępu do zewnętrznych baz danych oraz kiedy należy oczekiwać pozytywnych zmian w tym zakresie (str. 58-59)

3/ w sprawozdaniu nie przedstawiono też żadnych bliższych informacji dotyczących wdrożenia systemu digitalizacji akt „Sydig” oraz systemu analizy kryminalnej (str.59)

w odniesieniu do opiniowania projektów aktów normatywnych

1/ sposób prezentacji tych danych, nieobejmujący przedstawienia szczegółów podjętych w powyższym zakresie działań, a w szczególności merytorycznego stanowiska zajmowanego przez Prokuratora Generalnego w odniesieniu do poszczególnych opiniowanych projektów, wysoce utrudnia dokonanie oceny działań

prokuratury w tym zakresie. Brak informacji, w jakim stopniu i w jaki sposób aktywność Prokuratora Generalnego oraz przedstawicieli prokuratury wpłynęła na ostateczny kształt rozwiązań objętych ramami procedowanych projektów, nadaje przedstawionej w sprawozdaniu informacji charakter wyłącznie formalny i statystyczny, niepozwalający na ocenę stopnia rzeczywistego zaangażowania Prokuratora Generalnego w proces legislacyjny.

Podobne uwagi należy podnieść również w stosunku do informacji dotyczącej udziału prokuratorów w pracach komisji i podkomisji sejmowych i senackich. Sprawozdanie nie wskazuje, w których komisjach i nad jakimi projektami pracowali przedstawiciele Prokuratora Generalnego. Nie podano również liczby prokuratorów uczestniczących w tych pracach. (...)Niestety i w tym przypadku sposób prezentacji działań prokuratury, sprowadzający się do skrótowego przedstawienia zaledwie kilku opinii, nie pozwala na dokonanie rzeczowej oceny w tym zakresie (str.62-63)

w odniesieniu do podejmowania innych czynności określonych w ustawach

1/ oczekiwać jednak należało dokładniejszych informacji statystycznych dotyczących liczby spraw, w których Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko zaprezentowane przez Prokuratora Generalnego, a w których wyraził pogląd odmienny. Pozwoliłoby to na dokonanie oceny merytorycznego udziału tego organu w kształtowaniu orzecznictwa sądu konstytucyjnego (str. 64)

2/ należałoby bowiem wskazać wyniki ilościowe badania przez prokuratorów spraw, w których złożone zostały wnioski, w szczególności w ilu z nich stwierdzono niezgodność z prawem czy nieprawidłowość inicjowania i prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, a w ilu braki miały charakter jedynie formalny (str.64)

3/ w związku z tak słabym wskaźnikiem (stabilności rozstrzygnięć w przedmiocie umorzenia postępowania lub o odmowie udostępnienia informacji publicznej) wydaje się, że w sprawozdaniu powinno się wskazać zasadnicze uchybienia popełnione przy wydaniu tych decyzji, co pozwoliłoby właściwie ocenić prawidłowość wywiązywania się przez prokuraturę z realizacji obowiązków w zakresie dostępu do informacji publicznej. Brak jest też informacji, czy wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały w okresie sprawozdawczym skargi złożone od decyzji organów odwoławczych (str. 65)

4/ w związku z tym wydają się niewystarczające sumaryczne zestawienia dotyczące rozpoznawania skarg w poszczególnych apelacjach oraz przykładowe zestawienia odnoszące się do okręgów, a należałoby przedstawić (w załączniku do sprawozdania) stosowne zestawienia w rozbiciu na poszczególne okręgi (str. 66)

5/ należy jednak zaznaczyć, że sprawozdanie w tym zakresie nadal ogranicza się w gruncie rzeczy jedynie do przytoczenia ogólnikowych danych, zaś doniosłość problemu (skarg i wniosków) wymagałaby przedstawienia – oprócz gruntownej analizy stwierdzonych w wyniku ich rozpoznania nieprawidłowości uchybień w pracy prokuratury – również podjętych środków w celu ich usunięcia. Biorąc pod uwagę stwierdzone przyczyny uwzględnionych skarg, należałoby w sprawozdaniu wskazać, jakie czynności podjęto w wyniku uwzględnionych skarg w celu zapobieżenia występowaniu ujawnionych nieprawidłowości w przyszłości w ramach nadzoru w konkretnych sprawach i profilaktycznie w odniesieniu do określonej problematyki (str.66)

6/ nie wskazano ilości i sposobu przeprowadzenia postępowań dyscyplinarnych i służbowych wszczętych w związku ze stwierdzonymi tą drogą nieprawidłowościami, czy danych związanych w wystąpieniach w tych sprawach (str.66)

7/ nadto, w kategoriach niedopatrzania należy ocenić fakt, iż nie poświęcono oddzielnych, szczegółowych uwag skargom i wnioskom skierowanych do Wydziału Skarg i Wniosków Biura Prokuratora Generalnego(...). Opis rodzaju sygnalizowanych przez obywateli problemów w tych sprawach – szerszy niż stwierdzenie, że skargi dotyczyły przewlekłości postępowań oraz kultury urzędowania mogłby okazać się przydatny zarówno w planowaniu przez Prokuratora Generalnego czynności usprawniających pracę prokuratury w przyszłości, jak i w zakresie *quasi* kontrolnej roli sprawozdania (str. 67)

8/ istotnym mankamentem sprawozdania w odniesieniu do rozpoznawania skarg jest brak analizy wypadków ich załatwienia z przekroczeniem 30-dniowego terminu (str.67)

9/ nie wyszczególniono też kwestii, których dotyczyły uznane za zasadne skargi skierowane do Wydziału Skarg i Wniosków Biura Prokuratora Generalnego, i jakie działania służbowe zostały w związku z nimi podjęte (str.67)

w odniesieniu do działań usprawniających organizację pracy Prokuratury Generalnej i pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Sądownictwa dyscyplinarnego. Współpracy z Krajową Radą Prokuratury

1/ nie sposób jednak ze sprawozdania uzyskać informacji, jakie działania podjął Prokurator Generalny celem usprawnienia organizacji pracy Prokuratury Generalnej i pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie wiadomo bowiem, jakie jest rozmieszczenie etatów i faktycznie pełniących służbę prokuratorów Prokuratury Generalnej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, jakie są efekty pracy tych jednostek, jakie wystąpiły problemy związane z potrzebą usprawnienia organizacji pracy Prokuratury Generalnej. Wreszcie najistotniejsze – jakie podjęto działania usprawniające organizację pracy, z jakimi efektami, a jeżeli takich działań nie podjęto – to dlaczego. Należy zauważyć, że upływ prawie dwóch lat od wyodrębnienia struktur prokuratury z resortu sprawiedliwości powinien być wystarczającym okresem dla dokonania pogłębionej analizy dotychczasowych doświadczeń i oceny aktualnie funkcjonującej struktury organizacyjnej prokuratury poszczególnych szczebli, sformułowania swoistej diagnozy sytuacji w tym zakresie oraz propozycji działań usprawniających, racjonalizujących organizację pracy prokuratury. Niestety, w sprawozdaniu próżno szukać takiej diagnozy i propozycji. Oznacza to, że podstawowe zadanie analityczne stojące przed kierownictwem prokuratury nie zostało spełnione, a uchylenie się od dokonania takiej oceny uznać trzeba za kardynalny brak sprawozdania, stanowi ono ponadto negatywny prognostyk co do podjęcia takiej inicjatywy w przyszłości. A trzeba zauważyć, nawet nie zagłębiając się w kwestie szczegółowe, że analizując strukturę organizacyjną i wyniki działalności prokuratury rysują się pewne kierunki możliwych zmian, które wymagają przynajmniej zasygnalizowania i wnikliwego rozważenia. Chodzi tu chociażby o mocno rozbudowaną strukturę organizacyjną i kadrową Prokuratury Generalnej, wydatnie ograniczone zadania związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych na szczeblu apelacyjnym i okręgowym, czy celowość istnienia niektórych mniejszych jednostek rejonowych i okręgowych, nie mówiąc już o pionie wojskowym i Instytutu Pamięci Narodowej. Te i inne kwestie wymagają pogłębionych analiz i rozpatrzenia, tym niemniej nie sposób uznać, by aktualna sytuacja ustrojowo-

organizacyjna prokuratury była optymalna i nie wymagała krytycznej refleksji. Tego właśnie oczekiwać należałoby od podsumowania w części dotyczącej wskazania działań usprawniających organizację pracy Prokuratury Generalnej i pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a nieprzedstawienie tych rozważań wydatnie obniża poziom całego sprawozdania. Informacje dotyczące prokuratur okręgowych trzeba również uznać za ogólnikowe. Prokuratury te zostały pogrupowane na trzy kategorie, w zależności od wielkości, wszelako bez wskazania wyraźnego i mierzalnego kryterium tego podziału. Tak jak w odniesieniu do prokuratur apelacyjnych, brak jest analizy zasadności tworzenia w nich poszczególnych jednostek organizacyjnych, odniesienia do kwestii, czy struktura organizacyjna prokuratur spełnia wymogi dotyczące minimalnej ilości zatrudnionych tam prokuratorów, określone w § 9 ust. 3-5 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, oceny pracy tych komórek funkcjonujących w ramach prokuratur, analizy struktury rozmieszczenia stanowisk prokuratorskich w poszczególnych wydziałach prokuratur okręgowych, ze szczególnym uwzględnieniem wydziałów śledczych oraz wydziałów do spraw przestępczości gospodarczej.

Te same uwagi krytyczne dotyczą także przedstawienia sytuacji w prokuraturach rejonowych, które zostały w gruncie rzeczy pominięte w zaprezentowanych danych, a wypadałoby dla zupełności obrazu podać choć zbiorcze informacje.

Dla właściwej oceny wykorzystania zasobów kadrowych prokuratury wręcz niezbędne jest też wskazanie ogólnej ilości prokuratorów funkcyjnych na wszystkich szczeblach prokuratur, oprócz osób kierujących całymi jednostkami i ich zastępców. Chodzi tu o ilość naczelników wydziałów, ich zastępców, kierowników działów, ich zastępców itd. Bez tej wiedzy dokonanie całkowitej oceny zaangażowania potencjału kadrowego prokuratury jest w gruncie rzeczy niemożliwe (str. 68-70)

2/ tylko bardzo ogólnie wskazano na prowadzone w Prokuraturze Generalnej prace związane z analizami obciążenia pracą prokuratorów poszczególnych jednostek. Nie podano bowiem, jakie są wyniki tych analiz i jaki jest ich rzeczywisty wpływ na podejmowanie przez Prokuratora Generalnego decyzji w przedmiocie obwieszczenia o wolnym stanowisku prokuratorskim czy na zapewnienie równomiernej obsady i

wykorzystania etatów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Można zatem skonkludować, że prace te nie poddają się rzeczowej ocenie (str.70)

3/ w relacji do działalności lustracyjnej Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych i okręgowych, należy z aprobatą odnieść się do zakresu i problematyki będącej przedmiotem tych czynności. Opis stwierdzonych uchybień oraz środków podjętych celem ich wyeliminowania w przyszłości trzeba jednak uznać za zbyt lakoniczny. Chodzi o to, by z informacji wynikało, w jakich jednostkach stwierdzono największe nieprawidłowości i czy zachodzi potrzeba podjęcia określonych przeciwdziałań, jakiego rodzaju i w jaki sposób ma nastąpić kontrola wykonania zaleceń polustracyjnych (str. 71)

4/ niestety, nie można poznać żadnych konkretnych wyników pracy funkcjonującego w prokuraturze od września 2010 r. Zespołu Doradców. Nie wiadomo, jakie rezultaty przyniosły trzykrotne spotkania zespołu ani jaki wpływ na projektowane regulacje miały opinie tego ciała. Szkoda również, że w ramach skromnego opisu działalności Zespołu nie wskazano np. kierunku pożądanych zmian legislacyjnych i podstawowych założeń, które mają im przyświecać. Interesujące byłoby także wskazanie problemów, których rozwiązanie powierzono Zespołowi. (...)Brakuje także ustosunkowania się do tego, jak w praktyce prokuratorskiej (i innych organów ścigania) wygląda kwestia poszanowania praw osób pokrzywdzonych, udzielania im niezbędnych informacji i pouczeń, wreszcie respektowania ich godności w często trudnej sytuacji życiowej, którą spowodowało popełnienia przestępstwa na ich szkodę (str.71-72)

5/ w odniesieniu do Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym brak jest szeregu istotnych informacji statystycznych, pozwalających na dokonanie rzetelnej oceny jego działalności w roku sprawozdawczym, a niektóre przytoczone wskaźniki budzą zaniepokojenie sprawnością pracy tego sądu. Wszystkie te kwestie nie znalazły żadnego oddźwięku w sprawozdaniu (str. 73)

6/ nadal zabrakło jednak wyjaśnienia, czy zdaniem Prokuratora Generalnego obecna pozycja ustrojowa Rady służy realizacji jej ustawowych zadań (przede wszystkim z zakresu ochrony niezależności prokuratorskiej) i pozostaje we właściwej, funkcjonalnej korelacji z zadaniami powierzonymi naczelnemu organowi prokuratury. Niestety, brak jest danych odnośnie do rzeczywistego kształtu bieżących relacji

między Prokuratorem Generalnym i Radą, a jedynie w pewnym zakresie można stwierdzić, iż zestawienie obowiązujących § 24 pkt 16 i § 69 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie sprzyja sprawnemu kierowaniu prokuraturą. Ponieważ opinii publicznej znana była zasadnicza różnica stanowisk Prokuratora Generalnego i Krajowej Rady Prokuratury na tle istnienia obowiązku powołania przez Prokuratora Generalnego na wolne stanowisko prokuratorskie kandydata rekomendowanego przez Radę, celowym było szersze odniesienie się do tego zagadnienia w kontekście przyszłej owocnej współpracy obu organów (str.74)

w odniesieniu do działalności wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury

1/ w pierwszej kolejności należy zauważyć, iż sprawozdanie w dalszym ciągu nie określa wysokości nakładów finansowych poniesionych na utrzymanie wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (str.75)

2/ wśród spraw zakończonych zwraca uwagę duża ilość umorzonych z powodu stwierdzenia znikomej szkodliwości społecznej czynu. Spraw tych było aż 94, przy ogólnej liczbie 567 umorzeń, co stanowi niewiele mniej niż 1/5 przyczyn wszystkich umorzeń. Sytuacja ta wymaga niewątpliwie bliższego przyjrzenia się temu zagadnieniu w trybie nadzoru, celem zbadania, czy instytucja ta nie była w praktyce prokuratury wojskowej nadużywana, gdyż wskaźnik ten odbiega wyraźnie od występującego w pionie prokuratury powszechnej. Sprawozdanie nie odnosi się w żaden sposób do tej ważkiej kwestii (str. 76)

3/ z przedstawionych danych wynika, że w okresie do jednego miesiąca załatwiana jest ponad połowa spraw. Warto jednak zauważyć, że sprawozdanie nie zawiera dostatecznego rozróżnienia w zakresie dotyczącym spraw o najdłuższym biegu. Ostatnią zbiorczą kategorią pod tym względem są sprawy przekraczające sześciomiesięczny okres prowadzenia. Nie wiadomo zatem, ile spośród nich stanowią sprawy szczególnie długo trwające – od roku do 2 lat, od 2 do 5 lat i powyżej 5 lat, jak jest to wykazane w zestawieniach statystycznych dotyczących prokuratury powszechnej. Dlatego też nie można dokonać adekwatnego porównania w odniesieniu do długotrwałości postępowania pomiędzy tymi pionami prokuratury i nie wiadomo, ile spośród 168 najdłużej trwających postępowań w prokuraturach wojskowych

stanowią sprawy o okresie trwania zbliżonym do sześciu miesięcy, a ile – znacznie przekraczające ten okres. Stan ten uniemożliwia dokonanie kompleksowej oceny sprawności postępowania w sprawach prowadzonych w prokuraturze wojskowej (str. 76-77)

4/ brak danych dotyczących podejmowanych czynności w zakresie kontroli spraw zawieszonych w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury (str. 77)

5/ brak jest w sprawozdaniu jakichkolwiek informacji dotyczących zabezpieczeń majątkowych stosowanych przez organy prokuratury wojskowej w postępowaniu przygotowawczym (str. 77)

6/ brak zarysowania zasadniczych kierunków prowadzonych czynności i uzyskanych dotychczas rezultatów w sprawie katastrofy smoleńskiej oraz informacji na temat stanu wzajemnej współpracy ze strony rosyjska w zakresie tego postępowania (str. 79 i 80)

7/ jeżeli chodzi o postępowanie sądowe z udziałem prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, trzeba zauważyć, że nie zostały przedstawione wyczerpujące zestawienia statystyczne dotyczące tej działalności, tak jak miało to miejsce w odniesieniu do postępowania przed sądami powszechnymi. Brak dostatecznych informacji w tej mierze uniemożliwia dokonanie pełnej oceny efektywności pracy prokuratury na tym odcinku. Brak jest chociażby danych dotyczących liczby uniewinnień przed sądami wojskowymi, czy też zastosowania środków konsensualizmu procesowego, co uniemożliwia właściwą ocenę skuteczności wniesionych aktów oskarżenia oraz obciążenia pracą prokuratorów.

Dla właściwej oceny zaangażowania w rozpoznawanie spraw przed sądami, oprócz liczby rozpraw i posiedzeń, wskazane byłoby podanie ilości dni sesyjnych, podczas których sprawy te były rozpoznawane.

Zauważyć też trzeba, w zakresie działalności nadzorczej dotyczącym sądowego odcinka pracy prokuratury, że – pomimo wskazania wykonanych w roku sprawozdawczym czynności kontrolnych – nie przedstawiono wyników tych czynności oraz podjętych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości (str. 80)

8/ jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, to w sprawozdaniu szczegółowo przedstawiono obszary tej współpracy i podmioty, z którymi prokuratura współpracuje. Jednakże z prezentacji tych nie wynika, czy i jakie wspólne uzgodnienia podjęto oraz jakie są efekty kooperacji na poszczególnych odcinkach, co sprawia, że ocena celowości i efektywności prowadzenia poszczególnych form współdziałania jest mocno utrudniona (str. 80-81)

w odniesieniu do działalności prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

1/ wyeksponować nadto wypada, w zakresie działalności nadzorczej, dotyczącej kontroli referatów prokuratorów komisji oddziałowych przez prokuratorów Głównej Komisji, że nie przedstawiono wyników tych czynności, ewentualnych uchybień w pracy oraz podjętych działań w celu ich wyeliminowania (str. 83)

2/ w sprawozdaniu brak jest danych dotyczących zaskarżalności orzeczeń wydanych na skutek złożonych przez prokuratorów Instytutu aktów oskarżenia, co utrudnia ocenę efektywności pracy tych jednostek, nie ma również danych co do rozpoznania złożonych w roku sprawozdawczym apelacji przez prokuratorów oddziałowych komisji. Biorąc pod uwagę znaczną ilość umorzeń orzeczonych przez sądy (umorzono postępowanie w stosunku do 21 oskarżonych na 35 osądzonych), wręcz konieczne – dla oceny merytorycznego poziomu pracy prokuratorów – byłoby wskazanie konkretnych przyczyn umorzenia z katalogu wskazanego w art. 17 § 1 k.p.k. (str. 83)

Zdecydowana większość braków lub niedostatków informacji opisanych w poszczególnych częściach stanowiska Ministra Sprawiedliwości została także powtórzona w podsumowaniu wskazanego stanowiska.

Podjęcie próby ujęcia ww. uwag w kolejnym sprawozdaniu Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury musiało spowodować i spowodowało znaczną obszerność sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku, co zresztą zostało ujęte w wymienionym sprawozdaniu (str. 7).

W stanowisku Ministra Sprawiedliwości do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku wskazano, że treść i systematykę sprawozdania Prokuratora Generalnego powinny wyznaczać zarówno podstawowe zadania prokuratury i zadania własne Prokuratury Generalnej jak też identyfikacje najbardziej istotnych problemów zarządczych, ograniczeń w sprawnym funkcjonowaniu oraz wizji rozwoju urzędu. Uznano także, iż oceniane sprawozdanie cechuje brak przejrzystości.

Z tak postawionym zarzutem nie sposób się zgodzić. Jak wspomniano na wstępie sprawozdanie Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury w 2012 r. jest trzecim sprawozdaniem i wszystkie te sprawozdania skonstruowano (wobec braku ustawowych wskazań, co do zawartości sprawozdania) według kryterium realizacji ustawowych zadań prokuratury określonych w art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.). Sposób wykonywania ustawowych zadań prokuratury wskazany jest w art. 3 wym. ustawy i odnosi się do Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów. Przyjęcie systematyki ujętej w tym artykule wydaje się najbardziej czytelny i z tego też względu systematyka sprawozdania w swej zasadniczej części opiera się na art. 3 ustawy o prokuraturze.

Nieodparte spostrzeżenie jakie nasuwa się po lekturze stanowiska Ministra Sprawiedliwości do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2012 roku prowadzi do wniosku, że sprawozdanie Prokuratora Generalnego w ocenie Ministra Sprawiedliwości powinno - poprzez swoją zawartość merytoryczną i statystyczną - uzasadnić przyjęty przez Rząd kierunek prac zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania karnego (druk sejmowy nr 870) oraz świadczyć na użytek „powszechnie dostrzeganej potrzeby reformy i w zamyśle koncepcyjnym koniecznej reorganizacji prokuratury”.

Wydaje się, że przyjęcie takiego założenia stanowi błąd metodologiczny. Wprawdzie ani ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, ani uzasadnienie jej zmian dotyczących wprowadzonego przez art. 10e obowiązku Prokuratora Generalnego przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z rocznej działalności prokuratury nie wskazuje jaka powinna być konstrukcja i zawartość merytoryczna sprawozdania to jednak kierując się Uniwersalnym słownikiem języka

polskiego, PWN Warszawa 2008, należy uznać, że sprawozdanie to „ustne lub pisemne przedstawienie przebiegu jakiejś działalności, szczegółowe zdanie sprawy z czegoś, opis jakichś zdarzeń, wypadków, relacja, raport”. Dopominanie się zatem, aby sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury za zakończony okres statystyczny zawierało elementy diagnozy pozwalającej prokuraturze w porozumieniu z władzą wykonawczą i ustawodawczą dokonać adaptacji do warunków wynikających z „przewidywanego zakończenia procesu legislacyjnego znanego Prokuratorowi Generalnemu” jest wymuszeniem przeniesienia dyskusji na temat wizji prokuratury na łamy sprawozdania, o którym mowa w art. 10 e ustawy o prokuraturze. Należy przyjąć zatem, że poczynione w tej kwestii zarzuty są nieadekwatne do celu jakiemu ma służyć sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury. Nieunikniona potrzeba dyskusji nad innym modelem funkcjonowania prokuratury, także poprzez pryzmat szeroko zaawansowanych prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego i ustawy Prawo o prokuraturze powinna się odbywać na stosownych ku temu forach.

III. Odniesienie do dalszych uwag zawartych w stanowisku Ministra Sprawiedliwości

Wręcz za nieporozumienie uznać należy natomiast krytykę sprawozdania Prokuratora Generalnego - w zakresie postępowania sądowego - w oparciu o wyniki ankiet skierowanych przez Ministra Sprawiedliwości do prezesów wszystkich sądów powszechnych, którzy w taki sposób ocenili aktywność prokuratorów w postępowaniu sądowym.

Po pierwsze autor ankiety nie przedstawił Prokuratorowi Generalnemu jej wyników, a krytykując udział prokuratorów w postępowaniu sądowym posłużył się jedynie enigmatycznymi sformułowaniami określającymi ilość i rodzaj wskazanych przez sędziów nieprawidłowości, przy czym w skierowanych do Prokuratora Generalnego uwagach do sprawozdania sam zaakcentował, że tylko w nielicznych wypadkach przedstawiciele sądów poinformowali o rażącym naruszeniu przez prokuratorów, jako oskarżycieli publicznych, swych obowiązków procesowych. Co więcej wartość merytoryczną tej ankiety dla oceny rocznego sprawozdania

Prokuratora Generalnego dyskwalifikuje uwaga zawarta w przypisie na str. 25 gdzie wprost wskazuje się, że „celem tego badania było jedynie wstępne przybliżone zdiagnozowanie potencjalnego zakresu obszaru problemu przygotowania prokuratury do zwiększenia aktywności po wprowadzeniu zmian do kodeksu postępowania karnego, a nie dokonanie dogłębnej i metodologicznej oceny pracy prokuratury.

Po drugie ocena Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wnoszonych przez prokuratorów apelacji przeprowadzona na podstawie ankiety nie może być miarodajnym wskaźnikiem wobec treści art. 457 § 2 k.p.k. Dlatego też interesujący mógłby być wynik ankiety przeprowadzonej wśród prokuratorów uczestniczących w rozprawach w Wydziałach Odwoławczych sądów okręgowych i apelacyjnych, w której prokuratorzy udzielili by odpowiedzi na pytanie „ile według ich oceny apelacji zostało uznanych za oczywiście bezzasadne z uwagi na treść w/w artykułu”.

Odnosząc się do ocen i uwag przedstawionych w części V stanowiska, z satysfakcją można przyjąć, że działalność prokuratury na odcinku postępowania sądowego zdaniem Ministra Sprawiedliwości generalnie zasługuje na ocenę pozytywną.

Natomiast odnośnie przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości uchybień „w działalności sądowo-prokuratorowskiej” nasuwają się następujące spostrzeżenia.

Jedną z negatywnych tendencji zidentyfikowanych przez Ministra Sprawiedliwości, która wpływa na stosunkowo niską efektywność realizacji zadań w zestawieniu do nakładów osobowych i finansowych na działalność prokuratury jest brak dostatecznie efektywnego systemu oceny przez prokuratorów, w tym przez kierowników jednostek, zasadności zapadłych w sądach pierwszej instancji wyroków w sprawach karnych, co w rezultacie prowadzi do stosunkowo częstego stwierdzenia rażącego naruszenia prawa na szczeblu Prokuratury Generalnej i kierowania do Sądu Najwyższego skarg kasacyjnych w sprawach, w zdecydowanej większości których prokurator nie wniósł zwykłych środków odwoławczych (str. 4 stanowiska).

W tym miejscu należy przede wszystkim wskazać, że w 2012 roku osądzono 461 207 osób. Ilość osądzonych osób utrzymuje się na porównywalnym poziomie (str. 128 zestawień statystycznych do sprawozdania). W tej sytuacji skierowanie do

Prokuratury Generalnej 411 wniosków przez Prezesów Sądów i Prokuratorów Apelacyjnych bądź Okręgowych przy ogólnej liczbie 2 307 wniosków o wniesienie przez Prokuratora Generalnego kasacji w trybie art. 521 § 1 k.p.k., stanowi tylko 0,5% ogółu osądzonych spraw. Co więcej liczba ta nie odnosi się do wyroków wydanych w 2012 r., jako że wnioski o wywiedzenie kasacji dotyczą wyroków zapadłych zarówno w danym roku kalendarzowym, jak też wyroków z lat ubiegłych, w tym nawet z lat 50 - tych np. w przypadku sprawy o sygn. PG IV KSK 1832/12 kasacja dotyczyła wyroku Sądu Najwyższego w Kielcach z dnia 20 czerwca 1951 r., sygn. akt III K 89/51, a sprawy o sygn. PGIVKSK 183/12 - wyroku Sądu Powiatowego dla m. st. Warszawy z dnia 25 czerwca 1968 r., sygn. VI Kp 1087/68.

Należy podkreślić przy tym, że wniesiono kasacje co do 336 osób co stanowi 14,5% ogółu wniesionych wniosków, a 0,07% ogółu osądzonych.

Prokuratorzy Apelacyjni i Okręgowi skierowali do Prokuratury Generalnej 198 wniosków o wywiedzenie kasacji. Jeżeli zważy się przy tym, że Prezesi Sądów - wprawdzie nieznacznie - skierowali takich wniosków mniej to jest to wskaźnik, że kontrola orzeczeń prowadzona przez te prokuratury realizowana jest prawidłowo.

Przy ocenie ilości wywodzonych kasacji z pola widzenia nie może umykać podstawowa zasada procesowa, że kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, który może być skierowany tylko i wyłącznie przy spełnieniu warunków określonych w art. 523 § 1 k.p.k. Dostrzega ją także Minister Sprawiedliwości, lecz jednocześnie nie zauważa, że w niektórych przypadkach, nawet, gdy wyrok dotknięty jest wadą prawną Prokurator Apelacyjny lub Okręgowy nie może jej skierować z uwagi na treść § 2 i § 3 tego artykułu, a nadto, że przy ocenie rażącego naruszenia prawa wnoszący kasację musi również wykazać jego istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia.

Odnosząc się z kolei do uwagi dotyczącej braku skutecznej weryfikacji poziomu merytorycznego niektórych środków zaskarżenia, w tym kasacji wniesionych przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (str. 4 stanowiska), należy także mieć na względzie treść art. 8 i 8a ustawy o prokuraturze.

Problem poziomu merytorycznego wnoszonych środków odwoławczych, w szczególności kasacji i apelacji, jak również potrzeba skutecznej weryfikacji wad prawnych orzeczeń Sądów I instancji, został zdiagnozowany w Prokuraturze

Generalnej i podjęta już w 2011 r. oraz realizowana w 2012 r. inicjatywa trzymiesięcznych staży w Zespole Kasacji Departamentu Postępowania Sądowego dla prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz warsztaty prowadzone przez prokuratorów tego Zespołu ma właśnie na celu poprawę jakości i wyników pracy prokuratorów w tym zakresie. Także kierowane w tej materii do Prokuratorów Apelacyjnych pisma, zwoływane w 2012 r. narady służbowe, na których m.in. omawiano uwagi Ministra Sprawiedliwości do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury za 2011 r. świadczą o randze jaką Prokurator Generalny przykładą do podnoszenia poziomu działań prokuratury na odcinku postępowania sądowego.

Na stronie 30 stanowiska zawarto uwagę, że w sprawozdaniu Prokuratora Generalnego nie wskazano żadnych informacji o skuteczności rozpoznanych przez Sąd Najwyższy kasacji wnoszonych w sprawach dotyczących ustawy z dnia 28 października 2008 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, co uniemożliwiło kompleksową ocenę efektów działań Prokuratora Generalnego na obszarze nadzwyczajnych środków zaskarżenia w tych sprawach. Otóż skuteczność kasacji w tych sprawach wynosi 100%, niemniej jednak dotychczas Minister Sprawiedliwości nie oczekiwał i nie zawarł uwag dotyczących braku szczegółowości opisów wniesionych kasacji.

Trudno sobie przy tym wyobrazić, aby taki zarzut stanowił podstawę do przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości w kolejnym sprawozdaniu szczegółowego opisu wszystkich wniesionych przez Prokuratora Generalnego kasacji, w tym także podnoszonych w nich zarzutów kasacyjnych.

Odnosząc się do uwagi zawartej na str. 24 stanowiska Ministra Sprawiedliwości o zbyt wysokiej liczbie cofniętych w 2012 r. apelacji, wskazać należy, iż 18% spadek cofniętych apelacji w 2012 r. w stosunku do 2011 r. i 1,2% spadek skuteczności apelacji świadczy o tym, że apelacje te mają zdecydowanie wyższy poziom merytoryczny, niż w porównywalnym 2011 roku. Należy podkreślić również, że powodem cofniętych apelacji może być również zmiana stanu prawnego na dzień jej rozpoznania. Takim przykładem jest cofnięcie przez Prokuratora Generalnego skierowanych w 2012 r. do Sądu Najwyższego 29 kasacji w sytuacji nowelizacji

ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227) i jej późniejszej nowelizacji ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 734).

Należy podkreślić, że częste zmiany ustaw, niejednoznaczne brzmienie przepisów, a co za tym idzie konieczność wypracowania stanowiska Sądu Najwyższego w tego typu sprawach powoduje konieczność kierowania środków zaskarżenia, w tym nadzwyczajnych, a także wznowienia postępowania w trybie art. 540 § 2 k.p.k.

Pewne zaskoczenie budzi kwestia dotycząca uwag dotyczących działań prokuratury w zakresie wznowienia postępowania. Stwierdzenie, że sprawozdanie po raz kolejny nie przedstawia aktywności prokuratur powszechnych w zakresie inicjowania postępowania o wznowienie nie jest prawdziwe, ponieważ na str. 232 jest informacja o sporządzonym w okręgu apelacji lubelskiej wniosku w oparciu o art. 540 § 1 pkt 2 lit. a k.p.k. W przypadku kilku innych prokuratur apelacyjnych wykazano w ilu przypadkach prokuratorzy sporządzali wnioski w przedmiocie wznowienia postępowania.

Natomiast zarzuty w kwestii wznowienia postępowania dotyczące prokuratorów z Prokuratury Generalnej i o braku informacji nt. „dalszych losów tych opracowań oraz skuteczności wniesionych wniosków, rozpoznanych przez sąd” zdają się świadczyć o niepełnej wiedzy sporządzającego tą część uwag Ministra o procedowaniu przez Sąd Najwyższy w kwestii wznowienia postępowania (por. np. art. 544 § 3 k.p.k.). Ujmując jednak to zagadnienie stricte statystycznie - wnioski o wznowienie postępowania, w których prokuratorzy Prokuratury Generalnej przedstawili na żądanie Sądu Najwyższego stanowiska w kwestii wznowienia postępowania pochodziły od adwokatów lub pełnomocników, a ich „skuteczność” wyniosła niemalże 100 %.

Minister Sprawiedliwości przedstawiając pisemne uwagi do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w części dotyczącej udziału prokuratorów w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, rodzinnych i opiekuńczych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, zaprezentował pogląd o

niewłaściwej strukturze wytaczanych przez prokuratorów niektórych rodzajów powództw, np. w odniesieniu do spraw pracowniczych lub alimentacyjnych. Jednocześnie zawarł stwierdzenie dotyczące bardzo małej liczby wytaczanych przez prokuratorów powództw z zakresu prawa pracy oraz o zasądzenie lub podwyższenie alimentów.

Zarzut ten nie tylko jest nieuzasadniony, ale świadczy przede wszystkim o braku znajomości przez opracowującego uwagi elementarnych przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. W świetle obowiązujących regulacji prawnych nie została bowiem określona jakakolwiek „struktura” (w tym ilość lub rodzaje powództw), do wytaczania których byłby zobligowany prokurator. Tymczasem zgodnie z art. 7 k.p.c. prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 7 k.p.c.). Co więcej - czynności prokuratora przewidziane w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego oraz w innych ustawach nie mogą naruszać zasady swobody kształtowania stosunku cywilnoprawnego, chyba że treść lub cel tego stosunku sprzeciwia się jego naturze, ustawie lub zasadom współżycia społecznego, a stosownie do treści § 366 ust. 1 i 2 Regulaminu - prokurator samodzielnie ocenia przesłanki określone w art. 7 k.p.c., uzasadniające żądanie wszczęcia postępowania cywilnego lub zgłoszenie w nim udziału. Nadto - udział prokuratora w postępowaniu przed sądem, w którym strony mają zapewnioną pomoc prawną mogą uzasadniać wyjątkowe okoliczności sprawy.

Owe regulaminowe przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, zostały określone właśnie przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu w sprawie regulaminu prokuratorskiego. Co więcej, prokurator realizując ustawowe zadania jest niezależny, a wydawane mu polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowych (por. art. 8 ust 1 i 2 ustawy o prokuraturze).

Kierując się powołanymi przesłankami, w oparciu o posiadane materiały z akt spraw karnych, czy też na podstawie próśb osób zainteresowanych, prokuratorzy

wytoczyli w 2012 roku powództwa w sprawach, w których zaistniały ku temu, wyżej wskazane, przesłanki zarówno ustawowe, jak i regulaminowe, a także uprawniał ich do tego zebrany materiał aktowy. Struktura tych powództw została wymieniona w sprawozdaniu Prokuratora Generalnego.

Natomiast Minister Sprawiedliwości w uwagach nie wskazał spraw, w których prokurator - wbrew przesłankom wynikającym z powołanych przepisów - nie wytoczył powództwa z zakresu prawa pracy, czy też o zasądzenie lub podwyższenie alimentów. Uwagi zatem nie zostały poparte konkretnymi danymi o istnieniu spraw, w których zaniechano wytoczenia powództwa, mimo zaistnienia przesłanek z art. 7 k.p.c. oraz z § 366 ust. 1 i 2 regulaminu.

W 2012 r. - co wykazano w sprawozdaniu - wzrosła liczba powództw o alimenty oraz z zakresu prawa pracy. Minister Sprawiedliwości nie dostrzegł przy tym, że ocena Prokuratora Generalnego w zakresie aktywności prokuratorów w sprawach związanych z ochroną praw pracowniczych, jest zbieżna ze stanowiskiem zaprezentowanym w sprawozdaniu, a mianowicie mimo ogólnej tendencji wzrostowej w zakresie wszczynania postępowań sądowych w sprawach ze stosunku pracy podejmowanych w 2012 roku przez prokuratorów, Prokurator Generalny stanu tego nie uznał za zadowalający i wskazał szczegółowo, jakie działania podjął w celu uzyskania poprawy efektów pracy w tym zakresie.

Już tylko na marginesie zauważyć należy, iż w obydwu tych kategoriach powództw oprócz bezpośrednio zainteresowanych, istnieją inne liczne podmioty - poza prokuratorem - legitymowane czynnie z mocy ustawy do wytoczenia tychże powództw.

Nie można także podzielić krytycznej uwagi odnośnie nieczytelnych danych na str. 252. Rzeczywiście stosowny zapis w sprawozdaniu Prokuratora Generalnego, mógł być zredagowany w sposób bardziej przejrzysty, ale sprawozdanie było skierowane do podmiotu fachowego, który powinien umieć wyciągać wnioski na podstawie kompletu przekazanego materiału. Otóż w celu ich weryfikacji wystarczyło sięgnąć do zbioru danych statystycznych, zawartych w trzecim tomie sprawozdania, w których są przedstawione szczegółowe zestawienia i informacje o liczbie wniesionych powództw, w tym z zakresu spraw o alimenty. W celu zweryfikowania tych danych,

również nie wymagało nadmiernego zaangażowania, porównanie ich z danymi ze sprawozdania z ubiegłego roku.

Odnosząc się do kolejnego zagadnienia zawartego w uwagach Ministra Sprawiedliwości, dotyczącego spadku liczby wytoczonych powództw w stosunku do 2011 r. należy stwierdzić, że spadek dynamiki do 93,9%, w porównaniu z ogólną tendencją wzrostową nie powinien być aż tak krytycznie oceniany zwłaszcza, że w sprawozdaniu zawarto wnikliwą analizę przyczyny tego stanu rzeczy wskazując na zmiany ustawodawcze, ograniczające potrzebę podejmowania odrębnych działań pozakarnych wobec możliwości osiągnięcia skutku w postępowaniu karnym (przepadek korzyści, czy odszkodowanie).

Wskazano, że głównym powodem nieznacznego spadku ogólnej liczby powództw jest brak źródeł do podejmowania tej ustawowej formy aktywności prokuratora. W szczególności w ograniczonym zakresie mogą być wykorzystywane w działaniach cywilistycznych prokuratora, ustalenia wynikające z akt prawomocnie zakończonych postępowań karnych, zarówno te z postępowania przygotowawczego, jak i sądowego. Szeroki zakres obligatoryjnego orzekania środków karnych w szczególności przepadku przedmiotu oraz korzyści uzyskanej z przestępstwa lub jej równowartości oraz tych o charakterze kompensacyjnym (obowiązek naprawienia szkody), a nadto nakładane na sprawców przestępstw obowiązki probacyjne, mające nie tylko charakter penalny, ale również w szerokim zakresie walor naprawczy oraz stosowanie trybów koncyliacyjnych w postępowaniu sądowym, z reguły uniemożliwia wykorzystanie ustaleń postępowań karnych do podjęcia czynności cywilnoprawnych przez prokuratora w oparciu o przepis art. 7 k.p.c. W tym zatem należy głównie upatrywać zmniejszenie dynamiki ilości wytoczonych powództw.

Osoba, która powinna rzetelnie ocenić ten odcinek pracy prokuratora nie może jednak pomijać liczby wniesionych powództw z zakresu prawa cywilnego (por. dane statystyczne w III tomie sprawozdania).

Odniesienia wymagają także poczynione przez Ministra Sprawiedliwości uwagi dotyczące postępowania wykonawczego.

Obowiązująca od 1 września 1997 r. ustawa Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 557) zniósła przepisy o nadzorze

penitencjarnym prokuratora. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązującego Kodeksu karnego wykonawczego z 1969 r., w art. 2 obecnej ustawy nie zaliczono prokuratora do organów postępowania wykonawczego pozostawiając mu jedynie status strony w postępowaniu przed sądem.

Tak więc w obowiązującym porządku prawnym prokurator nie nadzoruje już postępowania wykonawczego, a jedynie bierze w nim udział w przypadkach określonych w ustawie. Do powyższych przepisów dostosowane zostały też unormowania regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, który w Dziale VI (§ 350 - § 353) określa jedynie udział prokuratora w posiedzeniach wykonawczych sądu, nie statuując żadnych dodatkowych dla niego obowiązków i uprawnień.

Regulamin ten dodatkowo ewoluuje w kierunku metodycznego ograniczania udziału prokuratora w postępowaniu wykonawczym, gdyż w wersji obowiązującej do dnia 24 stycznia 2012 r. w żadnej kategorii spraw wykonawczych nie statuował obowiązku udziału prokuratora, a jedynie w § 351 wymieniał 10 ich kategorii w których prokurator powinien brać udział w posiedzeniach sądu.

Z tym dniem, na mocy nowelizacji Regulaminu ogłoszonej w Dz. U. z 2012 r. poz. 54, ten katalog uległ dalszemu ograniczeniu do - obecnie obowiązującej - jedynie 6 kategorii spraw.

Konsekwencją takiego ustawowo marginalnego usytuowania Prokuratury w zakresie postępowania wykonawczego jest też fakt, że uzgodnione z Głównym Urzędem Statystycznym tabele sprawozdawcze, nie obejmują w ogóle tej dziedziny pracy prokuratorów.

Tę ewidentną lukę stara się z własnej inicjatywy i dostępnymi środkami wypełnić Prokurator Generalny, który począwszy od 2011 r. zlecił Departamentowi Postępowania Sądowego Prokuratury Generalnej, co 6 miesięcy, badanie praktyki wydawania orzeczeń w najbardziej istotnych pięciu kategoriach orzeczeń przewidzianych w Kodeksie karnym wykonawczym.

Pozyskiwane w ten sposób dane jednak - z mocy narzuconych odgórnie uregulowań - zbierane są poza statystyką wynikającą z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy

sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej za 2012 r. (Dz. U. 2012 r., poz. 446), a zatem bez należytego oprzyrządowania w postaci np. systemu informatycznego SIP, i siłą rzeczy nie mogą w tym zakresie dawać pełnej statystycznej wiedzy.

Pozwalają jednak nie na „wybiórcze”, jak to podano w uwagach, ale na rzetelne wykazanie w sprawozdaniu faktu, że „udział prokuratora w postępowaniu wykonawczym” jest postrzegany przez Prokuratora Generalnego za bardzo istotny w sferze określonej w art. 2 ustawy o prokuraturze tj. w strzeżeniu praworządności i jest to na pewno bardziej wiarygodnym wskazaniem aktywności prokuratorów niż przywołany w uwagach pogląd, że „Sądy nie postrzegają konieczności zwiększenia udziału prokuratorów w tej fazie postępowania, ale wydaje się to być mylnym podejściem wynikającym z powszechności i długotrwałości tego stanu”.

Co więcej - efektem takich badań są nie tylko informacje wskazujące na coroczny wzrost liczby udziałów prokuratorów w postępowaniu wykonawczym, ale są także działania polegające na kierowaniu do Prokuratorów Apelacyjnych pism instrukcyjnych omawiających stwierdzone uchybienia i wydawaniu konkretnych zaleceń zmierzających do zwiększenia udziału prokuratorów w postępowaniu wykonawczym.

Już tylko na marginesie wskazać należy, że kasacje w trybie art. 521 § 1 k.p.k. wnosi Prokurator Generalny a nie prokuratorzy Prokuratury Generalnej - por. str. 29 uwag do sprawozdania.

Odnosząc się do krytycznych uwag zawartych w stanowisku Ministra sprawiedliwości w zakresie współpracy prokuratury w ramach Unii Europejskiej w aspekcie ograniczonego wykorzystania potencjału Eurojust należy zauważyć, że dopiero 30 kwietnia 2012 roku na podstawie delegacji zawartej w art. 18 ust. 6 ustawy o prokuraturze (tekst jednolity Dz. U. z 2011 roku Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.) wydane zostało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu realizacji zadań związanych ze współpracą powszechnych jednostek organizacyjnych

prokuratury z organizacjami międzynarodowymi lub ponadnarodowymi działającymi na podstawie umów międzynarodowych, które stało się podstawą do wprowadzenia ram organizacyjnych współpracy z Eurojustem.

Rozporządzenie niewątpliwie przyczyniło się do uregulowania współpracy ze wspomnianą agencją Unii Europejskiej i innymi organizacjami. Przede wszystkim określono uprawnienia przedstawiciela krajowego, stworzono możliwość powołania jego zastępcy oraz asystenta.

W oparciu o te przepisy i zarządzenia Prokuratora Generalnego utworzono krajowy system koordynacyjny Eurojustu.

Równolegle prowadzono działalność edukacyjną i szkoleniową zmierzającą do popularyzacji wiedzy wśród prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie zadań, uprawnień a przede wszystkim możliwości i korzyści wpływających ze współpracy z Eurojustem.

W 2012 roku liczba spraw zarejestrowanych przez polskie przedstawicielstwo w Eurojust wyniosła 266. Poddając krytycznej ocenie fakt, że większość z nich w liczbie 143 polegała na pomocy w wykonaniu wniosków o pomoc prawną i ENA trzeba pamiętać, że również w pozostałych 123 sprawach przedstawiciel krajowy jednoosobowo podejmował działania polegające na angażowaniu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury dla koordynacji czynności w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych. Zastępca przedstawiciela krajowego powołany został z dniem 1 grudnia 2012 roku, zaś asystent z dniem 1 stycznia 2013 roku.

Warto też podkreślić, że przedstawiciel krajowy, zgodnie ze wspomnianym wyżej rozporządzeniem z dnia 30 kwietnia 2012 roku ma ograniczone uprawnienia w porównaniu z uprawnieniami przedstawicieli krajowych innych państw członkowskich.

Wprawdzie sprawozdanie roczne przedstawiciela krajowego nie zawiera szczegółowego rozróżnienia wpływających spraw na te, które wymagają koordynowania czynności organów ścigania Polski i innych państw członkowskich to jednakowoż ująć nie powinno uwadze, że w 2012 roku uczestniczył on w 57 dwustronnych i wielostronnych spotkaniach koordynacyjnych z przedstawicielami krajowymi innych państw (poziom II). W ramach tych spotkań omawiane są

zagadnienia koordynacji wspólnych działań jednostek policji i prokuratury w ramach prowadzonych śledztw w sprawach kierowanych do Eurojust i to zarówno z Polski, jak i do Polski.

Natomiast spotkania koordynacyjne ujęte w statystyce Eurojust (poziom III) to spotkania z udziałem przedstawicieli krajowych organów ścigania dwóch lub więcej państw członkowskich w siedzibie Eurojust w Hadze. Nie odzwierciedlają one jednak rzeczywistych działań koordynacyjnych prowadzonych przez państwa w ramach Eurojust. Liczba odbytych spotkań koordynacyjnych nie może być głównym kryterium oceny aktywności przedstawiciela krajowego. Zwłaszcza, że na ogólną liczbę 1533 zarejestrowanych w 2012 roku w Eurojust spraw, w 160 odbyto spotkania koordynacyjne.

Informacyjnie można wskazać, że efektem podjętych w ubiegłym roku działań usprawniających współpracę z Eurojust jest przekazanie, na podstawie § 15 i 16 powoływanego wcześniej rozporządzenia, w 2013 roku danych o 21 postępowaniach zarejestrowanych w jednostkach organizacyjnych prokuratury na terenie kraju. Przedstawiciel krajowy w bieżącym roku odbył 2 spotkania koordynacyjne w Eurojust z udziałem przedstawicieli polskich organów ścigania i uczestniczył w 5 innych, zorganizowanych przez państwa członkowskie UE.

Natomiast w aspekcie niewłaściwej alokacji spraw kierowanych do Eurojustu oraz Europejskiej Sieci Sądowej i braku skutecznej synergii ich działań w zakresie wspomaganie obrotu zagranicznego stwierdzić należy, co następuje.

Znakomita liczba spraw, które mogłyby być objęte pomocą EJM pochodzi od sądów rejonowych i okręgowych - 63 sprawy, które do chwili wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2013 roku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianach w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych, kierowane były do Eurojust zamiast do punktów kontaktowych EJM w strukturach sądownictwa powszechnego i Ministerstwa Sprawiedliwości. Przedstawiciel krajowy w Eurojust nie jest organem monitorującym sądy powszechne, w szczególności do których organizacji międzynarodowych powinny kierować zapytania. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 30 kwietnia 2012 roku jego uprawnienia ograniczono do

współpracy z Europejską Siecią Sądową nie obejmują one natomiast koordynacji i monitorowania stosowania obowiązujących przepisów rozporządzenia.

Odrębnie odnieść trzeba się do uwag Ministra Sprawiedliwości zawartych w pkt. VIII dotyczących „Gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych w systemach informatycznych oraz współpracy z szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych”, w którym stwierdzono, iż w sprawozdaniu brak jest informacji na temat sposobu wykorzystania danych zgromadzonych i przetworzonych w systemie SIP Libra na poziomie okręgowym i apelacyjnym, w dalszej praktyce powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, zwłaszcza szczebla rejonowego; efektywności wykorzystania CBD SIP i zewnętrznych baz danych; efektywności systemu analizy kryminalnej oraz perspektyw wdrożenia systemu digitalizacji akt w jednostkach organizacyjnych prokuratury szczebla najniższego.

W związku z powyższym zauważyć trzeba, iż informatyzacja prokuratur, która rozpoczęła się kilkanaście lat temu jest procesem długotrwałym. Wynika to zarówno z konieczności dokonywania zmian w dotychczasowym systemie organizacji pracy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, potrzebie zmian legislacyjnych w przepisach prawa regulujących zarówno organizację pracy prokuratury, ale także przepisów dotyczących procedur obowiązujących w postępowaniu karnym, jak również kwestii zgromadzenia odpowiednich środków finansowych na realizację założonych zmian.

Z tych względów także rozwój Systemu Informatycznego SIP Libra, wzbogacanie go o nowe funkcjonalności, w tym możliwości szerszego wykorzystywania zgromadzonych w nim danych wymagał odpowiedniego przygotowania, zgromadzenia środków oraz czasu na ich wdrożenie.

Odnosząc się do zarzutu braku informacji na temat efektywności wykorzystania CBD - SIP oraz zewnętrznych baz danych, do których można dotrzeć za jej pośrednictwem należy przede wszystkim stwierdzić, iż o efektywności wykorzystania baz nie powinna świadczyć liczba złożonych przez prokuratorów zapytań, ale efekt w postaci natychmiastowego uzyskania informacji, która przyspieszy tok postępowania przygotowawczego

Efektywność pracy analityków musi być oceniona przez pryzmat stawianych im zadań. Najczęściej prokuratorzy zlecają przeprowadzenie analizy w sprawach wielowątkowych i wielopodmiotowych, niekiedy o dużym zasięgu terytorialnym, w toku których gromadzony jest obszerny materiał dowodowy zawierający tysiące danych.

Z uwagi na szczególny zakres pozyskiwanych materiałów, w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych, prokurator najczęściej zleca wykonanie analizy, nie całości materiałów, a jedynie ich części by np. przedstawić skomplikowaną strukturę grupy przestępczej polegającej na powiązaniach osobowych.

Z analizą częściową mamy do czynienia w przypadku badania wykazu połączeń telefonicznych, faktur, przepływów środków finansowych. Ten rodzaj analizy stanowi około 90 % wszystkich wykonanych. Liczba przeprowadzonych analiz jest uzależniona od złożoności sprawy. Niekiedy wnioski jednej analizy, w ramach jednego postępowania przygotowawczego, implikują konieczność przeprowadzenia kolejnych.

O zaangażowaniu analityków świadczy to, że niekiedy, z uwagi na zbyt duże ich obciążenie, prokuratorzy muszą zlecać przeprowadzenia analizy kryminalnej podmiotom zewnętrznym. Konkludując nie liczba wykonanych analiz, lecz ich zakres jest wyznacznikiem efektywności pracy analityków.

Z tych względów odstąpiono w sprawozdaniu z działalności prokuratury za rok 2012 od podania danych liczbowych. Natomiast należy podkreślić, że efektywność pracy analityków zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury jest przedmiotem stałego monitoringu Prokuratury Generalnej.

W aspekcie uwag dotyczących sytuacji finansowej prokuratury w stanowisku MS do sprawozdania za rok 2011 znalazło się zastrzeżenie, że sprawozdanie zawiera zbyt wąski zakres danych liczbowych i porównawczych, nie wskazując jednak o jakie konkretnie informacje chodzi. Poszerzenie zakresu danych w sprawozdaniu za rok 2012 również okazało się niesatysfakcjonujące. W związku z powyższym, celowym wydaje się, aby Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało zakres informacji, które winno zawierać sprawozdanie roczne w zakresie inwestycji, remontów, bazy lokalowej itd.

Szczegółowe dane na temat bazy lokalowej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w tym występujących niedoborów w powierzchni biurowej zostały przedstawione w załączniku do sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury za rok 2010 (*Raport Otwarcia - Analiza Stanu Majątku i Budżetu Prokuratury Po Rozdziale Funkcji Ministra Sprawiedliwości/ Prokuratora Generalnego*). Natomiast w każdym kolejnym roku w sprawozdaniu podawane są dane dotyczące powierzchni biurowej, która została pozyskana w efekcie zakończenia procesu inwestycyjnego. Dlatego też sprawozdanie za rok 2012 nie obejmowało danych odnośnie brakującej powierzchni biurowej dla potrzeb powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W Prokuraturze Generalnej prowadzona jest nadto ewidencja w tym zakresie i przedstawienie danych odnośnie niedoborów w powierzchni biurowej czy obiektów, które nie w pełni spełniają kryteria określone w obowiązujących przepisach nie stanowi problemu, o ile zostanie wskazany zakres potrzebnych informacji.

Trudno określić priorytety w wydatkach inwestycyjnych prokuratury, ponieważ z uwagi na ograniczone środki finansowe kształtują się na bardzo niskim poziomie, i w zasadzie służą realizacji najbardziej pilnych potrzeb.

W odniesieniu do uwag sformułowanych w stanowisku Ministra Sprawiedliwości wobec wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury wskazać należy, iż w ww. stanowisku przyjęto tezę o zbyt dużej liczbie stanowisk funkcyjnych, która zwiększyła się w stosunku do 2011 roku. Tezę powyższą przyjęto dokonując procentowego wyliczenia liczby stanowisk funkcyjnych do liczby obsady prokuratorskiej wskazując, iż procent stanowisk funkcyjnych do obsady wynosił w 2011 roku 47 %, a w 2012 - 50,31 %.

Nie zauważono jednak, że ilość stanowisk funkcyjnych w 2012 roku, w porównaniu do roku 2011 roku, zmniejszyła się z 87 do 80 stanowisk (vide: strona 42 sprawozdania PG za 2012 rok). Obliczenia procentowego dokonano nie dostrzegając, iż liczba stanowisk prokuratorskich zmniejszyła się w 2012 roku - w porównaniu do roku 2011 - ze 166 stanowisk do 159 stanowisk - co w efekcie dało całkowicie wypaczony wynik procentowy.

Ponadto należy zauważyć, iż ustalenie struktury i ilości stanowisk funkcyjnych w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury nie jest wyłączną domeną Prokuratora Generalnego, bądź Naczelnego Prokuratora Wojskowego, lecz wynika z uwarunkowań prawnych.

Niezasadne jest także stwierdzenie, że istnieje przerost kadrowy urzędników i innych pracowników stanowiących obsługę prokuratorską.

Liczba urzędników i innych pracowników prokuratury zachowuje od 2011 roku tendencję spadkową i wynosi odpowiednio 142 w 2011 r. i 135 w 2012 r.

W stanowisku Ministra Sprawiedliwości, czego nie sposób przyjąć, dokonano procentowego wyliczenia ilości urzędników i pracowników na jednego prokuratora. Jest to kolejny, nieuzasadniony zabieg, który nie odzwierciedla w żaden sposób konieczności kadrowego zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania prokuratury. W ocenie sprawozdania, dokonanej w Ministerstwie Sprawiedliwości, nie dano odpowiedzi na pytanie ilu urzędników i pracowników winno przypadać na jednego prokuratora.

Urzędnicy i pracownicy poszczególnych prokuratur wykonują, oprócz czynności związanych z obsługą sekretarską prokuratora, również czynności służbowe wynikające z faktu, że każda prokuratura stanowi samodzielną, wyodrębnioną jednostkę wojskową w rozumieniu szeregu przepisów dotyczących organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych RP.

W wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury ograniczono obecnie poziom zatrudnienia urzędniczego do minimum. W poszczególnych prokuraturach ilość urzędników i pracowników została pozostawiona w takiej ilości, która zabezpiecza prawidłowe ich funkcjonowanie.

Części sprawozdania Prokuratora Generalnego za lata 2010 i 2011 dotyczące działalności prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w zasadniczej części były oceniane bez uwag. W poprzednich stanowiskach Ministra Sprawiedliwości nie postulowano także istotnego rozbudowania informacji dotyczącej działalności prokuratorów Instytutu

Pamięci Narodowej. Tym większe zdziwienie wywołuje wskazany w sprawozdaniu Ministra Sprawiedliwości brak informacji w tym zakresie.

W związku z krytycznymi uwagami odnoszącymi się do rzekomego zaniechania czynności nadzorczych w stosunku do korpusu prokuratorskiego Instytutu Pamięci Narodowej, stwierdzić należy, że niektóre konstatacje zawarte w stanowisku Ministra Sprawiedliwości wydają się być rezultatem powierzchownej i w rezultacie wadliwej analizy przepisów określających relacje między Prokuratorem Generalnym a Instytutem Pamięci Narodowej. Warto zatem przedstawić szczegółową analizę obowiązującego stanu prawnego, która musi prowadzić do częściowo odmiennych wniosków, niż to prezentuje Ministerstwo Sprawiedliwości, w szczególności w zakresie możliwości zarządzania i przeprowadzania wizytacji w pionie śledczym IPN.

Prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej wchodzą w skład prokuratury, stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.). Z powyższego uregulowania wynika, że kompetencje Prokuratora Generalnego w zakresie kierowania działalnością prokuratury, określone w art. 10 ust. 1 z całą pewnością dotyczą prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej.

Prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej podlegają jednak podwójnemu reżymowi prawnemu. Ich stosunki służbowe kształtuje ustawa o prokuraturze, jako *lex generalis* oraz – jako *lex specialis* ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm. [dalej: „ustawa o IPN”]).

W rezultacie, regulacje ustawy o prokuraturze mają zastosowanie do prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej tylko w takim zakresie, w jakim nie zostało to uregulowane szczególnie w ustawie o IPN.

Przepisy ostatnio wymienionej ustawy określają m.in. strukturę Instytutu, przewidując umiejscowienie prokuratorów w dwóch pionach tej organizacji, tj w tzw. pionie śledczym i w pionie lustracyjnym.

Pion śledczy Instytutu obejmuje Główną Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz oddziałowe komisje ścigania zbrodni przeciwko narodowi polskiemu (art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN).

Przepisy art. 47 ustawy o IPN określają zasady podległości służbowej prokuratorów tego Instytutu. I tak przełożonym prokuratorów Głównej Komisji i komisji oddziałowych jest Dyrektor Głównej Komisji (art. 47 ust. 1 ustawy o IPN), zaś prokuratorami bezpośrednio przełożonymi są – Dyrektor Głównej Komisji w stosunku do prokuratorów pełniących czynności w tej Komisji oraz naczelników komisji oddziałowych (art. 47 ust. 1a pkt 1 ustawy o IPN) a naczelnicy oddziałowych komisji w stosunku do prokuratorów danej oddziałowej komisji (art. 47 ust. 1a pkt 2 ustawy o IPN).

W art. 47 ust. 2 ustawy o IPN¹ uregulowano zakres realizacji przez Prokuratora Generalnego uprawnień do wydawania poleceń (art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze) prokuratorom Głównej Komisji i oddziałowych komisji. Z treści tego przepisu wynika, że w zakresie dotyczącym realizacji zadań Instytutu Pamięci Prokurator Generalny nie jest w żaden sposób ograniczony w wydawaniu poleceń, natomiast gdyby polecenie Prokuratora Generalnego miało wykraczać poza zakres tych zadań, mogą być wydawane tylko za zgodą Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, a więc organu nie wchodzącego w skład prokuratury.

Drugim instrumentem kierowania prokuraturą, należącym do Prokuratora Generalnego, jest wizytacja jednostki organizacyjnej prokuratury. Na poziomie ustawowym, zarządzenie wizytacji zostało uregulowane, w sposób ogólny, w art. 10 ust. 2a ustawy o prokuraturze². Jednocześnie w powołanym przepisie został określony cel tego instrumentu nadzoru. Przepis ten ma charakter normy materialnej.

W związku z brzemieniem art. 10 ust. 2a ustawy o prokuraturze powstaje istotne zagadnienie prawne czy poszczególne jednostki organizacyjne pionu śledczego Instytutu Pamięci Narodowej stanowią równocześnie jednostki organizacyjne prokuratury. Ustawa o prokuraturze wielokrotnie posługuje się pojęciami „jednostka

¹ 2. Polecenia Prokuratora Generalnego, wykraczające poza zakres zadań Instytutu Pamięci, mogą być wydawane prokuratorom Głównej Komisji i oddziałowych komisji tylko za zgodą Prezesa Instytutu Pamięci.

² 2a. Prokurator Generalny, a na obszarze swego działania również prokurator apelacyjny, okręgowy i wojskowy prokurator okręgowy, może zarządzić wizytację jednostki organizacyjnej prokuratury w celu kontroli realizacji ustawowych zadań przez tę jednostkę w określonym zakresie.

organizacyjna prokuratury”, „powszechna jednostka organizacyjna prokuratury” oraz „wojskowa jednostka organizacyjna prokuratury”. Trzeba zatem przyjmować, że nazwa „jednostka organizacyjna prokuratury” obejmuje dwa desygnaty, tj. „powszechną jednostkę organizacyjną prokuratury” i „wojskową jednostkę organizacyjną prokuratury”, bowiem ustawa o prokuraturze innych jednostek organizacyjnych prokuratury nie kreuje. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o IPN³ Główna Komisja i oddziałowe komisje określone zostały jako „jednostki organizacyjne”; pojęcie to odnosi się także do pozostałych składników struktury Instytutu Pamięci Narodowej. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że Główna Komisja i oddziałowe komisje są jednostkami organizacyjnymi Instytutu Pamięci Narodowej, nie będąc jednocześnie jednostkami organizacyjnymi prokuratury.

Powołany jako współpodstawa zarządzenia wizytacji jednostek organizacyjnych Instytutu Pamięci Narodowej (pionu śledczego) przepis § 74 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury nie prowadzi do przedstawionego w opinii Ministerstwa wniosku. Upoważnia on jedynie do stosowania wobec prokuratorów tego Instytutu czynności w trybie nadzoru służbowego – jednak nie odnosi się do jednostek organizacyjnych IPN, nie stanowiących jednostek organizacyjnych.

Powyższe stwierdzenie prowadzi do następujących konkluzji:

1. Prokurator Generalny jest kompetentny do zarządzenia wizytacji jednostek organizacyjnych prokuratury.
2. Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz oddziałowe komisje ścigania zbrodni przeciwko narodowi polskiemu nie są jednostkami organizacyjnymi prokuratury, mimo że w ich strukturze działają prokuratorzy wchodzący w skład prokuratury.

Prokurator Generalny nie jest uprawniony do zarządzenia wizytacji w jednostkach organizacyjnych pionu śledczego Instytutu Pamięci Narodowej.

³ 2. Jednostkami organizacyjnymi, wymienionymi w art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3, kierują dyrektorzy powoływani i odwoływani przez Prezesa Instytutu Pamięci.

3. Jednostkami organizacyjnymi, wymienionymi w art. 18 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3, kierują naczelnicy powoływani i odwoływani przez Prezesa Instytutu Pamięci.

Tak sformułowany wniosek, oparty na obowiązującym systemie aktów prawnych dotyczących prokuratury i IPN, nie pozwala na uznanie za zasadne twierdzenia Ministra Sprawiedliwości o braku aktywności Prokuratora Generalnego na tym polu.

Reasumując:

1/ Podstawowe zadania prokuratury, to jest czuwanie nad ściganiem przestępstw i stanie na straży praworządności, były realizowane w sposób należyty, co podkreśla w treści stanowiska Minister Sprawiedliwości.

2/ Podstawą negatywnej konkluzji Ministra Sprawiedliwości są nietrafnie ocenione kwestie związane ze sposobem zarządzania kadrami orzeczniczymi. W tym zakresie sprawozdanie Prokuratora Generalnego obszernie prezentuje sposób i realizację tego zadania, wykazując z jednej strony ograniczenia prawne i faktyczne, a z drugiej dzieląc kierunek działań zmierzających do obsady stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i spraw sądowych; sprawozdanie powołuje się na konkretne dane statystyczne, łatwo dostępne w tym dokumencie.

3/ Nie można aprobować niesprecyzowanych zarzutów odnoszących się do braku wypracowania sprawnych mechanizmów przejmowania spraw przez jednostki organizacyjne wyższego szczebla oraz braku efektywnego nadzoru nad realizacją postanowień ustawowych w tym zakresie. W szczególności należy podkreślić, iż obowiązujące unormowania prawne, w tym rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. nr 49 poz. 296 ze zm.) w sposób szczegółowy regulują powyższe zagadnienia i unormowania te są podstawą podejmowanych decyzji.

4/ Przykłady postępowań karnych dotyczących m.in. sprawy określonej jako „Amber Gold” wskazują, że Prokurator Generalny w sposób stanowczy reaguje na ujawniane nieprawidłowości w pracy podległych prokuratorów, podejmując decyzje kadrowe oraz inicjując postępowania służbowe i dyscyplinarne.