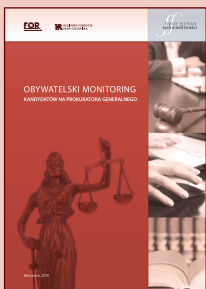


# OBYWATELSKI MONITORING KANDYDATÓW NA PROKURATORA GENERALNEGO



Warszawa, 2010





**Autorka:**  
Dorota Głowacka

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, 2010 r.

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



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

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

## I. Wprowadzenie

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

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

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

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

## O projekcie

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

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

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

## II. REFORMA PROKURATURY

Inicjatywa przeprowadzenia „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego” powstała w związku ze znaczącymi zmianami, jakie wprowadziła uchwalona 9 października 2009 r. nowelizacja Ustawy o prokuraturze<sup>1</sup> (weszła w życie 31 marca 2010 r.). Najistotniejszym założeniem noweli było uwolnienie prokuratury od nacisków politycznych, w szczególności poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości od Prokuratora Generalnego oraz wzmocnienie niezależności prokuratorów. Zmienił się również ustrój samorządu prokuratorskiego. Nowelizacja ustawy miała także swoich przeciwników. Znaleźli się oni nawet w gronie kandydatów zgłoszonych w wyborach Prokuratora Generalnego, którzy podnosili, że reforma ta nie tylko nie gwarantuje zwierzchnikowi prokuratorów pełnej niezależności, ale wręcz obniża rangę kierowanej przez niego instytucji. Z drugiej strony, wyrażano obawę, że uniezależnienie prokuratury od władzy wykonawczej będzie sprzyjać przejęciu przez prokuratorów negatywnych cech korporacji prawniczej.

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

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 Nr 178 Poz. 1375)

## 1. Geneza uchwalenia ustawy

Proces legislacyjny Ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 października 2009 r. (Dz. U. z 2009 Nr 178 poz. 1375)

Data	Wydarzenie
23.11.2007 r.	Złożenie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze przygotowanego przez parlamentarzystów Sojuszu Lewicy Demokratycznej. *
9. 06. 2008 r.	Złożenie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze. Projekt został przygotowany przez zespół ekspercki pod kierownictwem prof. Andrzeja Zolla, powołany z inicjatywy ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Cwiągalskiego. Przekazanie obu projektów do wspólnego rozpatrzenia przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.
16.07. 2009 r.	Przyjęcie nowelizacji ustawy przez Sejm. <b>Wynik głosowania po trzecim czytaniu:</b> Głosowało – <b>439</b> Za – <b>279</b> Przeciw – <b>160</b> Wstrzymało się – <b>0</b> Nie głosowało – <b>21</b> <b>Za:</b> PO 198, Lewica 40, PSL 30 <b>Przeciw:</b> PiS 145, pozostali 15.
07.08.2009 r.	Stanowisko Senatu. Senat przyjął 9 poprawek, w tym: wydłużenie o 3 miesiące <i>vacatio legis</i> .
28. 08. 2009 r.	Rozpatrywanie poprawek Senatu (Sejm przyjął część poprawek).
18.09. 2009 r.	Weto Prezydenta. Przekazanie ustawy do ponownego rozpatrzenia.
9. 10. 2009 r.	Rozpatrzenie weta przez Sejm. Ponowne uchwalenie ustawy. ** <b>Wyniki głosowania:</b> Głosowało – <b>420</b> Za – <b>264</b> Przeciw – <b>156</b> Wstrzymało się – <b>0</b> Nie głosowało – <b>40</b> Większość 3/5 – <b>252</b> <b>Za:</b> PO 195, Lewica 35, PSL 24, pozostali 10 <b>Przeciw:</b> PiS 147, pozostali 9
13. 10. 2009 r.	Podpisanie przez Prezydenta nowelizacji ustawy o prokuraturze.

\* Projekt SLD zawierał pewne odrębności w stosunku do projektu rządowego m. in. takie, że Prokurator Generalny byłby powoływany na jedną siedmioletnią kadencję spośród trzech kandydatów wskazanych przez prezesa Sądu Najwyższego

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

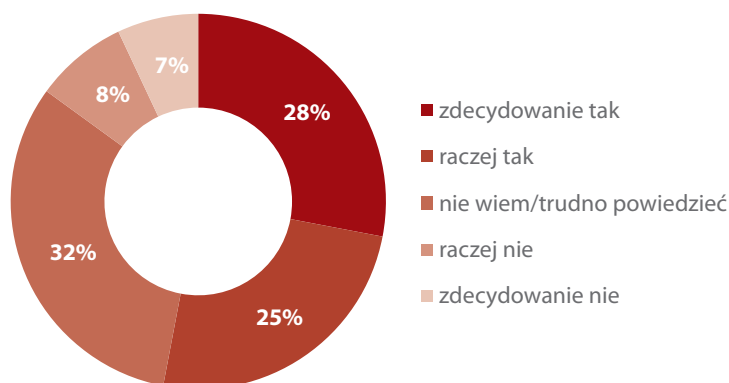
Burzliwa „droga ustawodawcza”, jaką przebyła nowelizacja ustawy o prokuraturze wskazuje, że rozdzielenie urzędu Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości było zagadnieniem wyjątkowo istotnym dla funkcjonowania państwa i zasługuje na publiczną dyskusję. Zanim omówimy genezę jej uchwalenia, należy zaznaczyć, że celem projektu „Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Prokuratora Generalnego” było przede wszystkim monitorowanie przebiegu wyborów pierwszego Prokuratora Generalnego, a nie ocena słuszności przeprowadzonej reformy prokuratury. Dlatego przedstawiona poniżej geneza uchwalenia nowelizacji nie jest wnikliwą analizą argumentów „za” i „przeciw” rozdzieleniu obu funkcji. Omówimy w niej jedynie najważniejsze głosy przeciwników i zwolenników reformy w zakresie niezbędnym do zbadania i zrozumienia przebiegu monitorowanych wyborów.

Funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości zostały połączone w 1989 r. Rozwiązanie to miało doprowadzić „do odejścia od przyjętej w 1950 r. „sowieckiej” koncepcji prokuratury, jako odrębnego pionu organów podległych Sejmowi i Radzie Państwa. Podstawowym celem reformy było ponowne włączenie prokuratury do systemu organów rządowych, co umożliwiło Ministrowi Sprawiedliwości, bę-

dącemu zarazem Prokuratorem Generalnym, wykonywanie polityki walki z przestępczością<sup>2</sup>. Podstawą prawną sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości stał się art. 1 ust. 2 dotychczasowej ustawy o prokuraturze. Pełnienie obu funkcji przez jedną osobę nie wynikało z żadnej normy konstytucyjnej.

W ostatnim czasie, postulat rozdzielenia tych funkcji był zgłaszany publicznie przez wielu wybitnych prawników, publicystów, a także polityków reprezentujących różne obozy polityczne. Nad projektem ustawy pracował zespół ekspertów pod kierownictwem prof. Andrzeja Zolla. Reformę poparły największe stowarzyszenia prokuratorskie<sup>3</sup>. Co więcej, za rozdzieleniem urzędów opowiadała się także ponad połowa Polaków, jak wykazał sondaż przeprowadzony w styczniu 2010 r. dla Newsweek Polska<sup>4</sup>. Jedynie 7% badanych opowiedziało się zdecydowanie przeciwko reformie.

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



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

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

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

Przeciwnicy rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, do których należał także Prezydent Lech Kaczyński, przekonywali natomiast, że nowelizacja spowoduje istotne osłabienie prokuratury, rozproszenie odpowiedzialności za jej działania i obniży rangę tejże instytucji wśród innych organów

2 Z uzasadnienia prezydenckiego weta ustawy o prokuraturze

3 Reformę poparło min. Stowarzyszenie Prokuratorów RP. Przeciw opowiedziało się Stowarzyszenie Prokuratorów „Ad vocem”

4 Newsweek.pl, 10 stycznia 2010 r.

państwa. W uzasadnieniu zgłoszonego weta Prezydent wskazał, że podstawowe funkcje prokuratury, tj. strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw – pozostają w ścisłym związku z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, który nakłada na Rząd art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP. Zdaniem Prezydenta – rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego pozbawiłoby Rząd niezbędnego narzędzia dla realizacji tego zadania.

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

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

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

## 2. Główne założenia reformy prokuratury

### Niezależny Prokurator Generalny

#### Kwalifikacje i wymogi formalne

Nowelizacja ustawy określa nowe zasady wyboru Prokuratora Generalnego oraz kwalifikacje, jakimi powinni odznaczać się kandydaci ubiegający się o ten urząd. Prokuratorem Generalnym według zmienionych przepisów może zostać osoba będąca prokuratorem prokuratury powszechnej, wojskowej lub Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz sędzią sądu powszechnego lub wojskowego orzekający w sprawach karnych, która ma za sobą co najmniej dziesięcioletnią praktykę na tym stanowisku. Kandydatem na stanowisko Prokuratora Generalnego może zostać również sędzia Izby Karnej lub Wojskowej Sądu Najwyższego.

Prokurator Generalny jest powoływany na sześcioletnią kadencję, zakazana jest jego reelekcja. Po zakończeniu kadencji Prokurator Generalny może przejść w stan spoczynku, niezależnie od osiągniętego wieku.

Poza stanowiskiem naukowo-badawczym w szkole wyższej lub innej placówce naukowej, Prokuratora Generalnego obowiązuje zakaz piastowania innych funkcji oraz wykonywania prac zarobkowych. Nie może on również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej sprzecznej z godnością jego urzędu. (art. 10a –10b)

#### Procedura wyboru

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

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

Udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie wyboru Prokuratora Generalnego określa nowelizacja ustawy o prokuraturze z 9 października, a szczegółowe zasady wyłonienia dwóch kandydatów – *Uchwała Rady z dnia 23 października 2009 Nr 751/2009, w sprawie Regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego* (zwana dalej: Uchwałą). Pełen tekst uchwały został załączony do niniejszego raportu.

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

#### Składanie aplikacji

Procedura wyboru Prokuratora Generalnego rozpoczyna się od składania pisemnych zgłoszeń kandydatów, ubiegających się o tę funkcję do Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z § 2 Uchwały, do zgłoszenia należy dołączyć życiorys, list motywacyjny oraz dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów określonych w art. 10a ust.3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Ustawy o prokuraturze (Dz. U. 1985 Nr 31 poz. 138). Kandydaci mogą załączyć do aplikacji opinie służbowe, rekomendacje i inne dokumenty (§ 3). Jeżeli okaże się, że kandydat nie spełnia wymogów ustawowych albo kandydatura została zgłoszona z uchybieniem terminu, Krajowa Rada Sądownictwa pozostawia zgłoszenie bez dalszego biegu.

#### Publiczne wysłuchanie kandydatów

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

#### Głosowanie w KRS

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

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



## Rola Prezydenta RP

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

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

Dnia 26. 03. 2010 r. Minister Krzysztof Kwiatkowski na wniosek nowopowołanego Prokuratora Generalnego podpisał regulamin, który przewiduje sześciu zastępców Prokuratora Generalnego: Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz czterech – wskazanych bezpośrednio przez Prokuratora Generalnego.<sup>5</sup>

## Odwołanie z funkcji

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

## Kontrola ze strony władzy wykonawczej

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

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

Ponadto Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratury ma prawo wystąpić z wnioskiem do Sejmu o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, jeśli „sprzeniewierzył się on złożonemu ślubowaniu”.

Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego na wniosek Prezesa Rady Ministrów większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

<sup>5</sup> § 11. 1. Regulaminu: „Prokurator Generalny wykonuje swoje zadania przy pomocy Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, trzech pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.”

### 3. Inne najważniejsze zmiany przewidziane w nowelizacji.

#### Zmiana zasad nadzoru nad podległymi prokuratorami

Stworzenie normatywnych warunków do wzmocnienia niezależności prokuratorów to jeden z zasadniczych celów omawianej nowelizacji. Zmiana art. 8 ustawy o prokuraturze zakłada bowiem, że **połączenie prokuratora przełożonego wydane prokuratorowi podległemu nie może dotyczyć treści czynności procesowej**. W dotychczasowym stanie prawnym prokurator miał bezwzględny obowiązek wykonywania poleceń służbowych z zakresu czynności procesowej, wydanych przez jego przełożonego. Od 31 marca 2010 r. wszyscy prokuratorzy prowadzący indywidualną sprawę mają możliwość podejmowania w sposób samodzielny decyzji procesowych. Prokurator przełożony może natomiast wydawać, wiążące prokuratorów podległych, wytyczne dotyczące sposobu postępowania w poszczególnych rodzajach spraw lub w konkretnej sprawie. Wytyczne w konkretnej sprawie nie mogą jednak przybrać formy polecenia dotyczącego treści czynności procesowej.

#### Utworzenie Krajowej Rady Prokuratury

Wzmocnieniu niezależności służby ma również umocnienie pozycji samorządu prokuratorowskiego.

W miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuraturze Generalnej powstanie Krajowa Rada Prokuratury, która przejmie dotychczasowe zadania swojej poprzedniczki. Ponadto, zostanie ona wyposażona w kompetencję zajmowania stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie w trakcie trwania kadencji prokuratorów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Stanowisko to będzie wiążące dla Prokuratora Generalnego. Krajowa Rada Prokuratury będzie także – jak wspomniano wcześniej – opiniowała wniosek Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji.

Ustawa przewiduje także zwiększenie uprawnień zgromadzeń prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej, które będą opiniować przedstawionych przez Prokuratora Generalnego kandydatów na stanowiska prokuratorów apelacyjnych, prokuratorów okręgowych oraz prokuratorów rejonowych. W razie wydania negatywnej opinii o kandydacie, zgromadzenie prokuratorów będzie mogło przedstawić Prokuratorowi Generalnemu własnego kandydata.

#### Zmiana struktury wewnętrznej Prokuratury. Powstanie Prokuratury Generalnej

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

## 4. Kontrowersyjne zapisy nowej ustawy. Komentarze.

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

Po uchwaleniu ustawy w mediach pojawiły się komentarze, że ustawa nie określa, żadnej alternatywnej drogi wyboru Prokuratora Generalnego, na wypadek, gdyby Prezydent nie zechciał powołać na to stanowisko żadnego z kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Publicyści wyrażali obawę, że jeśli Rada wyłoni dwóch kandydatów, którzy nie będą odpowiadać Prezydentowi, Lech Kaczyński (który był przeciwnikiem rozdziału funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego) odmówi podjęcia decyzji i w ten sposób sparaliżuje powołanie nowego zwierzchnika prokuratorów. Zgodnie z ustawą „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje powołania pierwszego Prokuratora Generalnego spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie 2 miesięcy od daty ich zgłoszenia, po zasięgnięciu opinii Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.”<sup>6</sup>. Ustawa precyzuje zatem jedynie ramy czasowe dla decyzji głowy państwa, ale milczy na temat konsekwencji niewskazania przez Prezydenta żadnego z kandydatów.

*„Słychać głosy, że prezydent może zwlekać z nominacją by uniemożliwić realizację nowelizacji ustawy o prokuraturze, która mu się przecież nie podoba i którą zawetował. To mało prawdopodobne. Bez Prokuratora Generalnego prokuratura po reformie nie może sprawnie działać. A paraliż prokuratury godziłby w bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo państwa, na którego straży – wedle konstytucji – stoi prezydent. Na coś takiego żaden prezydent – choćby nie wiem jak skonfliktowany z rządem – pozwolić sobie nie może. To samo dotyczy obaw o ewentualną kontrasygnatę premiera”<sup>7</sup>. To za poważne sprawy na polityczne przepychanki.”*

*Ewa Siedlecka<sup>8</sup>*

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

*„Na obstrukcję z powodu braku akceptacji dla obu kandydatów nowela zdecydowanie nie zezwala. Sprawa to dodany art. 10a ust. 1, zgodnie z którym powołanie prokuratora generalnego jest nie tylko dobrym prawem, ale i ustawowym obowiązkiem organu wybierającego. Co to oznacza? Zapytajmy konstytucję, która głosem art. 145 ust. 1 objaśni, iż domniemana obstrukcja, podobnie jak wszelkie inne akty nieposłuszeństwa wobec konstytucji lub ustaw, może się skończyć w Trybunale Stanu.”<sup>9</sup>*

### Kandydaci przeciw rozdzieleniu funkcji

Ciekawe, że także wśród kandydatów ubiegających się o urząd Prokuratora Generalnego znaleźli się przeciwnicy rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem prok. Bogdana Świączkowskiego i prok. Jerzego Engelkinga przyjęta reforma prokuratury nie rozwiąże problemów prokuratury, a tylko je pogłębi. Poniżej przedstawiamy najważniejsze zarzuty pod adresem nowej ustawy, podnoszone przez obu kandydatów:

<sup>6</sup> art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 Nr 178 Poz. 1375).

<sup>7</sup> Zgodnie z Konstytucją decyzja Prezydenta wymagała kontrasygnaty Premiera, ponieważ wybór Prokuratora Generalnego nie został wpisany do Ustawy Zasadniczej jako prerogatywa głowy państwa.

<sup>8</sup> Prezydent ma dobry wybór. I Seremet dobry i Zalewski”, *Gazeta wyborcza*, 7.01.2010

<sup>9</sup> Instrumenty premiera, czyli cena za autonomię prokuratury, *Rzeczypospolita*, 29.09.2009

#### a) Niejasny status prokuratury

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

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

#### b) Brak inicjatywy ustawodawczej

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

#### c) Brak niezależności finansowej prokuratury

Obaj kandydaci zwracali uwagę na brak autonomii budżetowej Prokuratury Generalnej. W ustawie budżetowej nie przewidziano osobnego rozdziału odnoszącego się do Prokuratury. Będzie ona zatem otrzymywać środki finansowe jedynie za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie daje to gwarancji rozwoju prokuratury i poprawy warunków pracy w tej instytucji. Jest to także kolejny przejaw zależności Prokuratora Generalnego od władzy wykonawczej.

#### d) Wadliwy mechanizm nadzoru przez przełożonego

Prokurator Engelking zwrócił uwagę na błędną – jego zdaniem – nowelizację art. 8 ustawy o prokuraturze. Zgodnie z dotychczasowym brzemieniem tego artykułu, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, z zastrzeżeniem ust. 2–5 oraz art. 8a i 8b. W przepisach tych określono, że prokurator jest zobowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, w tym polecenia dotyczące treści czynności procesowej. Takie polecenie jednak przełożony musiał wydać na piśmie, a na żądanie prokuratora – wydać je wraz z uzasadnieniem. Jeżeli prokurator nie zgadzał się z poleceniem, mógł żądać jego zmiany, o czym ostatecznie decydował prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Uchwalone zmiany doprowadziły do zakazu wydawania przez przełożonego poleceń co do treści czynności procesowych.

Zdaniem J. Engelkinga przepis ten stwarza duże pole do manipulacji i w rzeczywistości eliminuje możliwość kwestionowania decyzji przełożonego. Powyższe postanowienia te mogą paradoksalnie – zamiast pogłębiać niezależność prokuratury – zostać wykorzystane do „łamania kręgosłupa prokuratorów” przez przełożonych. Według kandydata należałoby zatem wrócić do poprzedniego rozwiązania i umożliwić dwuetapowe odwoływanie się od decyzji prokuratora przełożonego.

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

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

#### Niezależność po rozdziale?

Z podsumowania rozważań przedstawionych przez prok. J. Engelkinga czy prok. B. Świączkowskiego można wyprowadzić wniosek, że nowa ustawa stwarza jedynie pozory niezależności funkcjonowania Prokuratora Generalnego. Tymczasem w istocie dokonana przez Ustawodawcę (ze względów politycznych) reforma – zdaniem cytowanych kandydatów – znacząco osłabia prokuraturę. Rzeczywiście, nie jest tajemnicą, że obietnica pełnej niezależności Prokuratora Generalnego nie została całkowicie zrealizowana przez twórców nowelizacji. Niewątpliwie nowa ustawa zawiera w sobie regulacje, które mogą stanowić zagrożenie dla autonomii zwierzchnika prokuratorów. Można było zaobserwować to na przykładzie kontrowersji, jakie wzbudziła kwestia powołania przez Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta swoich zastępców<sup>10</sup>. Decydujący wpływ na ich powołanie powinien mieć niezależny Prokurator Generalny. Faktycznie jego swoboda w tym zakresie jest ograniczona, ponieważ o liczbie zastępców decyduje Minister Sprawiedliwości w regulaminie funkcjonowania prokuratury, a powołuje ich Prezydent RP. W dodatku decyzja Prezydenta wymaga kontrasygnaty Premiera. Obaj mogą teoretycznie nie zaakceptować kandydatów na te stanowiska zaproponowanych przez Prokuratora Generalnego<sup>11</sup>. Świadomość niewystarczających gwarancji niezależności prokuratury sprawiła zapewne, że wielu kandydatów podkreślało w swoich wystąpieniach i przekazanych nam kwestionariuszach, że reforma jest niewystarczająca i powinna pójść o krok dalej, poczynając od wpisania prokuratury do Konstytucji (więcej na ten temat w rozdziale IV) i uchwalenia nowej ustawy o prokuraturze. Wielu kandydatów podkreślało jednocześnie, że nowela do ustawy o prokuraturze pozwala na wypracowanie koncepcji funkcjonowania prokuratury jako niezależnej instytucji, pomimo elementów które osłabiają tę niezależność, jak chociażby brak inicjatywy ustawodawczej oraz brak kompetencji do uchwalania regulaminu prokuratury, które to uprawnienie pozostało w rękach Ministra Sprawiedliwości.

Kandydaci, którzy poparli ogólne założenia reformy prokuratury wskazywali, że deklarację o niezależności prokuratury można zrealizować na drodze współpracy z Ministrem Sprawiedliwości przy opiniowaniu oraz przy projektowaniu rozwiązań legislacyjnych, czy wręcz poprzez przekazywanie za jego pośrednictwem własnych projektów Radzie Ministrów. Niezbędna będzie zatem ścisła kooperacja obu urzędów i klarowne ustalenie relacji między nimi.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> „Prezydent wściekły na Ministra Kwiatkowskiego”, Newsweek, 13. 03. 2010 r., <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/prezydent-wsciekly-na-ministra-sprawiedliwosci--rozmawiali-30-sekund,55136,1>

<sup>11</sup> Pomimo, iż Prokuratura Generalna funkcjonowała od 31.03. 2010 r., Andrzej Seremet nie mógł korzystać z pomocy wybranych przez siebie trzech zastępców do 20 kwietnia 2010 r. Prezydent Lech Kaczyński zaakceptował wybór A. Seremeta jeszcze 31 marca, ale jego decyzja czekała na kontrasygnatę Premiera Donalda Tuska aż do 17 kwietnia 2010 r. Zob. też „Brak podpisu Tuska paraliżuje Seremeta”, 14.04.2010 Dziennik.pl

<sup>12</sup> Wiele zależy będzie zatem od postawy Ministra Sprawiedliwości. Obecny minister Krzysztof Kwiatkowski aktywnie uczestniczył (nie tylko jako członek KRS) w procesie wyboru Prokuratora Generalnego, deklarował poszanowanie dla idei niezależności szefa prokuratury i chęć współpracy. Po pierwszym etapie wyborów zapowiedział, że będzie konsultował ważne decyzje, które mieszczą się w kompetencji Prokuratora Generalnego z obydwojema kandydatami do czasu ostatecznego wyboru. W trakcie debaty na Uniwersytecie Warszawskim publicznie zapowiedział, że „podejmie wszelkie niezbędne starania”, aby wprowadzić zapisy o prokuraturze do Konstytucji. Według doniesień medialnych konsultował także regulamin prokuratury ze wskazanym przez Prezydenta kandydatem – Andrzejem Seremetem. Dotychczasowa postawa Ministra Sprawiedliwości nastroja więc optymistycznie.

Kandydaci powoływali się także na te instrumenty wprowadzone nowelizacją, które – ich zdaniem – wzmacniają niezależność prokuratorów, min. takich jak kadencyjność stanowisk kierowniczych, czy zakaz wydawania polecenia przez przełożonego dotyczącego treści czynności procesowej.

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

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

*Anna Adamiak*

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

*Małgorzata Bańkowska*

## Rekomendacje

Analizując wystąpienia kandydatów, w których skoncentrowali się na krytyce nowych przepisów, trudno ocenić, czy zadeklarowali udział w wyborach, aby walczyć o stanowisko Prokuratora Generalnego i z tej pozycji – jak zapewniali w trakcie wysłuchania publicznego – „naprawiać błędy ustawodawcy” i „zahamować szkodliwe zmiany”. Niewykluczone jest, że skorzystali otwartej formuły wyborów, głównie po to, aby zmanifestować negatywny stosunek do wprowadzanych reform. Tym niemniej, należy potraktować ich wypowiedzi jako ważne głosy w dyskusji nad kształtem prokuratury. Choć pozostali kandydaci oceniali samą ideę reformy prokuratury na ogół pozytywnie, w żadnym razie nie warto ignorować krytycznych głosów mniejszości. Z pewnością należy pochylić się z uwagą chociażby nad argumentem o braku autonomii finansowej Prokuratury Generalnej, która może być realną przeszkodą w niezależnym zarządzaniu tą instytucją. Szczególnie, że zarzut ten był podnoszony nie tylko przez prokuratorów przeciwnych całej reformie, ale przez niemal wszystkich kandydatów ubiegających się stanowisko szefa prokuratury. Jeśli ziści się zapowiedź rozpoczęcia prac nad projektem nowej ustawy o prokuraturze (deklarowana min. przez wybranego na Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta) z pewnością jego twórcy powinni szczegółowo przeanalizować podnoszone wyżej zarzuty.

## III. PRZEBIEG PROJEKTU

### 1. KALENDARIUM WYDARZEŃ ZWIĄZANYCH Z WYBORAMI PROKURATORA GENERALNEGO.

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

Data	Wydarzenie
Do 30 listopada 2009	Ostateczny termin nadsyłania kandydatur na stanowisko Prokuratora Generalnego do Krajowej Rady Sądownictwa. Zgłosiło się 16 kandydatów. Wśród nich 5 sędziów i 11 prokuratorów.
7 grudnia 2009	Rozpoczyna się „Obywatelski Monitoring Kandydatów na Prokuratora Generalnego”
10 grudnia 2009	Pismo wysłane przez zespół „Monitoringu” do Przewodniczącego KRS dotyczące kandydatury na Prokuratora Generalnego SSA Krystyny Mielczarek. Dotyczy ono wątpliwości w kwestii tego, czy aktualny członek KRS nie powinien zawiesić swojego członkostwa w związku z kandydowaniem na Prokuratora Generalnego
10 i 14 grudnia 2009	Przedstawiciel „Monitoringu” analizuje życiorysy, listy motywacyjne i inne dokumenty osobowe przekazane przez kandydatów do KRS.
16 grudnia 2009	Rozsyłamy zaproszenie do udziału w Projekcie oraz kwestionariusze osobowe do wszystkich kandydatów (w dwóch egzemplarzach: drogą elektroniczną oraz kurierem w wersji drukowanej).
22 grudnia 2009	Rusza serwis internetowy Monitoringu, na którym rozpoczynamy publikację profili poszczególnych kandydatów. HFPC oraz FOR wystosowują oficjalny komunikat prasowy na temat tej inicjatywy.
28 grudnia 2009	Odpowiedź Przewodniczącego KRS na pismo z dn. 10 grudnia 2009 r., w której pisze: „(...) [Uchwalony Regulamin wyborów oraz] przyjęty sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa, w warunkach pełnej transparentności, ma na celu zapewnienie bezstronności w wyborze odpowiednich kandydatów”.
5 stycznia 2010	Posiedzenie plenarne Krajowej Rady Sądownictwa, na którym odbyło się publiczne wysłuchanie kandydatów na Prokuratora Generalnego. Swoje wystąpienia zaprezentowali: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Anna Adamiak</li> <li>• sędzia Małgorzata Bańkowska</li> <li>• prokurator Andrzej Biernaczyk</li> <li>• prokurator Jerzy Engelking</li> <li>• sędzia Tadeusz Haczkiwicz</li> <li>• prokurator Andrzej Janecki</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Adam Bodnar.</p>
6 stycznia 2010	Drugi dzień wysłuchania publicznego kandydatów. Swoje wystąpienia zaprezentowali: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Andrzej Jeżyński</li> <li>• sędzia Krystyna Mielczarek</li> <li>• prokurator Kazimierz Olejnik</li> <li>• prokurator Marek Pasionek</li> <li>• sędzia Andrzej Seremet</li> <li>• sędzia Dariusz Sielicki</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Łukasz Bojarski.</p>
7 stycznia 2010	Trzeci dzień wysłuchania publicznego kandydatów. Swoje wystąpienia zaprezentowali: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prokurator Marek Staszak</li> <li>• prokurator Bogdan Świączkowski</li> <li>• prokurator Zbigniew Woźniak</li> <li>• prokurator Edward Zalewski</li> </ul> <p>Z ramienia „Monitoringu” uczestniczyli w wysłuchaniu Dorota Głowacka i Adam Bodnar.</p>
7 stycznia 2010	O godz. 16. 30 Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa ogłasza wybór dwóch kandydatów wyłonionych w tajnym głosowaniu przez KRS. Są to SSA Andrzej Seremet (15 głosów) oraz Edward Zalewski (13 głosów). KRS przekazuje uchwałę Prezydentowi RP, który w ciągu dwóch miesięcy zobowiązany jest podjąć ostateczną decyzję o wyborze Prokuratora Generalnego.
15 stycznia 2010	Zespół Monitoringu wysłał pismo informujące o przebiegu wyborów do przewodniczącego Izby Karnej Sądu Najwyższego, członków PAN oraz wszystkich kierowników katedr prawa karnego materialnego i procesowego na Uniwersytetach posiadających Wydziały Prawa. Celem pisma jest zwrócenie uwagi na towarzyszącą wyborom debatę wokół reformy prokuratury oraz propozycje naprawy tej instytucji, także w drodze zmiany przepisów prawnych.

Data	Wydarzenie
1 lutego 2010	Spotkanie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego z dwoma kandydatami na Prokuratora Generalnego wskazanymi przez KRS.
3 lutego 2010	Debata kandydatów na Prokuratora Generalnego zorganizowana przez HFPC i FOR na Uniwersytecie Warszawskim z udziałem SSA Andrzeja Seremeta i Prokuratora Krajowego Edwarda Zalewskiego.
11 lutego 2010	Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wydaje obowiązkową opinię o obu kandydatach dla Prezydenta RP. Rekomendację Rady otrzymuje jedynie Andrzej Seremet (15 głosów za, 5 przeciw). Prokurator Edward Zalewski zdobył 9 głosów poparcia, ale przeciwko jego kandydaturze głosowało 11 członków Rady. Opinia nie ma charakteru wiążącego dla Prezydenta.
15, 16 lutego 2010	Spotkanie kandydatów z Niezależnym Stowarzyszeniem Prokuratorów „Ad Vocem”. Stowarzyszenie udzieliło rekomendacji na urząd Prokuratora Generalnego sędziemu A. Seremetowi.
5 marca 2010	Prezydent ogłasza decyzję o powołaniu na urząd Prokuratora Generalnego SSA Andrzeja Seremeta.
6 marca 2010	Oficjalne zaprzysiężenie Andrzeja Seremeta na urząd Prokuratora Generalnego w Pałacu Prezydenckim.
31 marca 2010	Wchodzi w życie nowelizacja Ustawy o Prokuraturze. Pierwszy dzień urzędowania nowego Prokuratora Generalnego. Andrzej Seremet wskazuje na swoich Zastępców*: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marka Jamrogowicza – dotychczas szefa Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie (I zastępca Prokuratora Generalnego).</li> <li>• Marzenę Kowalską – prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie</li> <li>• Roberta Hernanda – prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach.**</li> </ul>
9 kwietnia 2010	Andrzej Seremet potwierdza wybór na czwartego Zastępcę Andrzeja Janeckiego, dotychczas Prokuratora Okręgowego w Warszawie (także kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego w minionych wyborach).***

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

\*\* Zastępców Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent. Według informacji z 15 kwietnia, wskazani kandydaci zostali zaakceptowani przez Prezydenta, ale jego decyzja nie została jeszcze kontrasygnowana przez Premiera. W praktyce więc, na dzień 15 kwietnia, nie mogą oni pełnić funkcji Zastępców Prokuratora Generalnego (zob. więcej – Rozdział II, str. XXX).

\*\*\*Według informacji z dn. 15 kwietnia 2010 r. p.o. Prezydenta RP Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski nie powołał jeszcze oficjalnie prokuratora A. Janeckiego na Zastępcę Prokuratora Generalnego

## 2. OCENA UDZIAŁU KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W PROCESIE WYBORÓW PROKURATORA GENERALNEGO.

Rola jaką odegrała Krajowa Rada Sądownictwa w minionych wyborach Prokuratora Generalnego była ogromna, jeśli nie decydująca. Ustawodawca powierzył Radzie kompetencję do wskazania dwóch kandydatów spośród wszystkich, którzy zgłosili swoje aplikacje na ten ważny urząd. Decyzja Rady postawiła więc Prezydenta przed mocno ograniczonym wyborem. Znaczący wpływ KRS na dalszy bieg wyborów dał się zauważyć zwłaszcza wówczas, gdy po ogłoszeniu wyników głosowania w Radzie media przesądziły, że Prokuratorem Generalnym zostanie Andrzej Seremet<sup>13</sup>, ze względu na „polityczne konotacje” prokuratora Edwarda Zalewskiego z partią rządzącą.<sup>14</sup>

Funkcje KRS w zakresie wyboru zwierzchnika prokuratorów opisano w rozdziale II niniejszego raportu. Jak wspomniano, nowa ustawa o prokuraturze nie reguluje szczegółowych zasad wskazania dwóch kandyda-

13 „Przeciek z Pałacu Prezydenckiego; oto faworyt L. Kaczyńskiego”, Onet.pl, 9.01.2010

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



tów przed KRS w pierwszym etapie wyborów. Ustawodawca pozostawił Radzie duży margines swobody w ukształtowaniu teże procedury. KRS określiła zasady wyboru dwóch kandydatów w *Uchwale Rady z dnia 23 października 2009 Nr 751/2009, w sprawie Regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego*. Zdecydowano w niej o przyjęciu otwartej formuły konkursowej. Kandydaci, którzy chcieli stanąć do konkursu i spełniali ustawowe kryteria, sami zgłaszali swoje kandydatury Radzie i prezentowali je podczas publicznego wysłuchania przed członkami Rady. W czasie wysłuchania uprawnieni do zadawania pytań kandydatom byli jedynie członkowie Rady. Jednakże publiczność mogła wziąć udział w posiedzeniu KRS na zasadzie biernego uczestnictwa.

KRS wybrała ryzykowną formułę wyborów, która z początku spotkała się z dużym oporem środowisk prawniczych i publicystów. Jak pisał prokurator Aleksander Herzog, w odczuciu wielu autorytetów prawniczych przyjęta procedura „zmuszała do spełnienia warunku koniecznego, jakim jest zgłoszenie się zainteresowanego”. Zdaniem Herzoga nie promowała ona w istocie tych spośród najlepszych kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, „którzy nie wyróżniają się szczególną dbałością o własny interes bądź nie mają ochoty być o to posądzani”. Dlatego w opinii prokuratora Herzoga „procedura ta źle się lokuje w kanonie zachowań środowisk, do których jest adresowana. Jest formalnie poprawna i w jakimś sensie „bezpieczna” dla gremium wyłaniającego dwie kandydatury, przedstawiane następnie podejmującemu ostateczną decyzję prezydentowi RP. Jednak skutek tej poprawności może być niesatisfakcjonujący”.<sup>15</sup>

W podobnym tonie wypowiadała się red. Janina Paradowska. „Wydaje się, że KRS z tym konkursem przedobrzyła. Lepiej było wybrać inną drogę, czyli zaproszenie konkretnych, znanych osób, sędziów i prokuratorów, do wystartowania w konkursie zamkniętym. Listę zapraszanych można było ułożyć po konsultacjach środowiskowych, które byłyby czymś w rodzaju wstępnej rekomendacji i dopiero wówczas poprosić kandydatów o przedstawienie swojej wizji niezależnej Prokuratury Generalnej. A tak, zamiast wyboru świadomego, grozi nam wybór z przymusu, co nowej Prokuraturze Generalnej nie rokuje najlepiej (...) Dramatu wprawdzie nie ma, ale wybór jest w gruncie rzeczy niewielki.” – pisała publicystka na łamach *Polityki*<sup>16</sup>.

Zespół Monitoringu z początku podzielał wiele z wątpliwości pojawiających się w publikacjach prasowych nt. procedury wyborczej przed KRS. W szczególności, gdy wbrew antycypacjom środowiska prawniczego, do piastowania urzędu pierwszego niezależnego Prokuratora Generalnego nie zgłosił swojej kandydatury żaden sędzia Izby Karnej Sądu Najwyższego. Jednakże z perspektywy zakończonych wyborów, przyjętą przez KRS procedurę wyborczą oceniamy pozytywnie. Prawdopodobnie, gdyby KRS zrezygnowała z otwartego trybu wyborów Prokuratora Generalnego, proces ten odbyłby się w kuluarach, bez świadomego udziału opinii publicznej. Otwarta formuła wzmocniła przejrzystość wyboru kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego oraz przyczyniła się do wzrostu społecznej świadomości konsekwencji ustrojowych uchwalonej reformy prokuratury. Dostrzegamy jednocześnie jeszcze inny, znaczący walor otwartej procedury wyborów w KRS. Tryb ten spowodował, że kandydaci, wśród których znalazło się wielu doświadczonych prokuratorów i sędziów, przedstawiając swoje kandydatury, dali jednocześnie unikalne świadectwo ułomności funkcjonowania niektórych mechanizmów prokuratury oraz obowiązującego prawa. W naszym przekonaniu publiczna dyskusja nad kondycją obecnej prokuratury, która min. dzięki wysłuchaniu kandydatów przed KRS towarzyszyła wyborom Prokuratora Generalnego była ważnym „efektem ubocznym” tego procesu. Po przeprowadzeniu wyborów w takim trybie, każdy kolejny kolegialny wybór ważnej osoby w państwie (który nie odbywa się w łonie Sejmu) musi liczyć się z tym, że będzie porównywany ze standardem ustanowionym przez KRS.

Wreszcie, zrealizowana formuła otwartego konkursu – jak się wydaje – doprowadziła do wyboru kompetentnego kandydata. Tuż po ogłoszeniu decyzji Prezydenta, Ewa Siedlecka pisała w *Gazecie Wyborczej*: „Miałam żal do KRS, że zamiast sama wyszukać i przedstawić prezydentowi dwóch kandydatów

<sup>15</sup> „Kto na prokuratora generalnego? Byłe nie prokurator” Komentarz A. Herzoga w *Gazecie Wyborczej* z dn. 07.12.2009 r.

<sup>16</sup> „Prokurator mało generalny”, *Polityka*, 06.12.2009 r.

o najwyższych kompetencjach, ogłosiła otwarty konkurs, zdejmując z siebie, choć częściowo, ciężar odpowiedzialności. Ale efekt tego eksperymentu, przynajmniej w tej chwili, jest zadziwiający, ożywczy i optymistyczny.”<sup>17</sup>

Należy również podkreślić, że KRS realizowała jednocześnie otwartą politykę współpracy z Zespołem Monitoringu oraz przedstawicielami mediów. Dnia 9 grudnia 2009 r. zwróciliśmy się w piśmie do Przewodniczącego KRS z prośbą o udostępnienie przedstawicielowi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wglądu w życiorysy, listy motywacyjne oraz inne dokumenty przekazane Radzie przez kandydatów. Tego samego dnia otrzymaliśmy taką zgodę wraz z możliwością robienia notatek i kserokopii. Przedstawiciel Monitoringu kilkakrotnie prosił o zgodę na uzupełniający przegląd dokumentów. Za każdym razem prośby te spotkały się z akceptacją władz KRS. Ponadto, Rada umożliwiła przedstawicielom zespołu Monitoringu oraz mediom uczestnictwo w wysłuchaniu publicznym. KRS udostępnia także pełen zapis dźwiękowy wystąpień wszystkich kandydatów podczas posiedzenia na swojej stronie internetowej.<sup>18</sup> Żałujemy jedynie, że KRS nie publikowała bezpośrednio po każdym dniu wysłuchania stenogramu z wystąpień poszczególnych kandydatów. Zespół Monitoringu przygotował szczegółowe, obszerne sprawozdania z wystąpień wszystkich kandydatów, które na bieżąco umieszczaliśmy w naszym serwisie internetowym. Ze względu na zainteresowanie, jakie budziły wśród gości naszego serwisu opracowane przez nas relacje, uznajemy publikację stenogramów z wysłuchania publicznego (obok zapisu dźwiękowego) za potrzebną praktykę.

Kontrowersje w pierwszym etapie wyborów wzbudziła jedynie kandydatura na urząd Prokuratora Generalnego SSA Krystyny Mielczarek, która jednocześnie zasiada w KRS. Ustawodawca, a także Regulamin przyjęty przez Radę nie przewidywały żadnych szczególnych rozwiązań prawnych na wypadek takiej sytuacji. W mediach podniosły się głosy, że w tych okolicznościach, SSA Krystyna Mielczarek powinna złożyć rezygnację z członkostwa w Radzie. Z prawnego punktu widzenia, nic nie stało bowiem na przeszkodzie, aby sędzia Mielczarek kandydując na stanowisko Prokuratora Generalnego, brała jednocześnie udział w posiedzeniu Rady i głosowaniu nad wyborem dwóch kandydatów, jako członek KRS. „Gdyby (SSA Krystyna Mielczarek) przysłała i chciała uczestniczyć w głosowaniu nad kandydatami, nie mógłbym jej tego zakazać, bo nie ma prawnej możliwości wyłączenia członka KRS z posiedzenia” – mówił w Gazecie Wyborczej Przewodniczący KRS Stanisław Dąbrowski.<sup>19</sup>

HFPC skierowała pismo do Przewodniczącego z pytaniem, jak w tej sytuacji KRS zamierza zachować obiektywizm i bezstronność wyboru. W odpowiedzi, Zespół Monitoringu otrzymał enigmatyczne zapewnienie, że „[uchwalony Regulamin wyborów oraz] przyjęty sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa, w warunkach pełnej transparentności, ma na celu zapewnienie bezstronności w wyborze odpowiednich kandydatów”<sup>20</sup>.

Ostatecznie SSA Krystyna Mielczarek nie skorzystała z możliwości dobrowolnego złożenia mandatu członka KRS. Przesłała jedynie list do Rady, w którym zapowiedziała rezygnację z udziału w posiedzeniu i głosowaniu nad zgłoszonymi kandydaturami. Taka deklaracja nie miała jednak mocy prawnej. „Zapowiedź sędzi Mielczarek, że nie będzie uczestniczyć w głosowaniu to za mało. Jeżeli już decyduje się kandydować, to powinna złożyć rezygnację z członkostwa w KRS. Albo jedno, albo drugie. Inaczej mogą powstać wątpliwości co do bezstronności innych członków KRS-u w całym procesie wyborów – skomentował taką decyzję Pani Sędzi dr Adam Bodnar, Sekretarz HFPC, członek Zespołu Monitoringu w Gazecie Wyborczej<sup>21</sup>.

Wydaje się zatem, że w przyszłości należałoby zadbać o wprowadzenie w ustawie lub Regulaminie wyborów jasnych reguł postępowania w przypadkach, które w oczywisty sposób wzbudzają wątpliwości

17 Gazeta Wyborcza, „Seremet, człowiek bez pleców”, 8. 02. 2010 r.

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

19 „Jak wybiorą prokuratora. Do przesłuchania gotowi.”, Gazeta Wyborcza, 28. 12. 2009 r.

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

21 „Jak wybiorą prokuratora. Do przesłuchania gotowi.”, Gazeta Wyborcza, 28. 12. 2009 r.

związane z zachowaniem zasad bezstronności głosowania przy podejmowaniu tak ważnej decyzji. Należy pochwalić dobrowolną inicjatywę wyłączenia się członka KRS – który jednocześnie ubiega się o urząd Prokuratora Generalnego – z procesu decyzyjnego dotyczącego jego osoby. Jednakże nawet dobrowolna rezygnacja z udziału w posiedzeniu i głosowaniu zdaje się być nadal niewystarczającą gwarancją prawidłowego przebiegu wyborów.

Podsumowując pierwszy etap wyborów, należy zaznaczyć ważny udział w nagłośnieniu opinii publicznej toczącej się debaty nad wyborem Prokuratora Generalnego (i jednocześnie nad kondycją polskiej prokuratury), jaki miały media, które relacjonowały jej przebieg. Szczególnie należy docenić przy tej okazji zaangażowanie red. Wojciecha Tumidalskiego, autora szczegółowych depesz PAP-u z przebiegu wyborów, red. Ewę Siedlecką, która relacjonowała wybory oraz publikowała wnikliwą analizę poglądów prezentowanych przez kandydatów, czy red. Janinę Paradowską, która poświęciła tematyce wyłonienia Prokuratora Generalnego wiele miejsca na łamach „Polityki”, w radiu TOK FM i ramach prowadzonego programu publicystycznego „Rozmowa dnia” w Superstacji. Warto także podkreślić dużą rolę, jaką odegrały w debacie publicznej na temat reformy prokuratury media elektroniczne.

### Wyniki głosowania Krajowej Rady Sądownictwa:

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

#### Wyniki głosowania:

Funkcja	Imię i Nazwisko kandydata	Liczba głosów
prokurator	Anna Adamiak	0
sędzia	Małgorzata Bańkowska	2
prokurator	Andrzej Biernaczyk	0
prokurator	Jerzy Engelking	0
sędzia	Tadeusz Haczekiewicz	3
prokurator	Andrzej Janecki	0
prokurator	Andrzej Jeżyński	1
sędzia	Krystyna Mielczarek	8
prokurator	Kazimierz Olejnik	0
prokurator	Marek Pasioneck	0
sędzia	Andrzej Seremet	15
sędzia	Dariusz Sielicki	0
prokurator	Marek Staszak	2
prokurator	Bogdan Święczkowski	0
prokurator	Zbigniew Woźniak	4
prokurator	Edward Zalewski	13

## Rekomendacje

Zespół Monitoringu wyraża satysfakcję z przyjętej przez KRS otwartej formuły konkursu na Prokuratora Generalnego. Naszym zdaniem przyczyniła się istotnie do wzmocnienia transparentności wyborów oraz spowodowała rozpoczęcie publicznej debaty na temat kondycji współczesnej prokuratury. Uzupełnieniem dobrych praktyk podjętych przez KRS byłaby publikacja na stronie internetowej stenogramu z wysłuchania publicznego wszystkich kandydatów bezpośrednio po każdym dniu wystąpień.

Niezależnie od rezultatów minionych wyborów, należy zadać sobie jednak pytanie, dlaczego swoich kandydatów nie zgłosiły uznane autorytety świata prawniczego, chociażby na miarę sędziów SN (warto przy tym pamiętać, że SSA Andrzej Seremet był sędzią delegowanym na trzy miesiące do Sądu Najwyższego). Czy stało się tak, ponieważ wybór na urząd Prokuratora Generalnego byłby dla tych osób wątpliwym awansem zawodowym, czy może jednak ich niechęć do złożenia aplikacji wynikała z formuły wyborów przyjętej przez KRS. Jeśli – jak twierdzi prokurator Herzog – wybitni prawnicy nie skłonni do tego by sami wystawić swoją kandydaturę w publicznym konkursie, to w przyszłości warto zastanowić się nad rozszerzeniem zasad składania aplikacji. Być może także określone grupy lub czy środowiska prawników powinny otrzymywać możliwość zgłaszania rekomendacji dotyczących kandydatów, aby w ten sposób zmobilizować do kandydowania najwyżej wykwalifikowanych kandydatów.

Zespół Monitoringu opowiada się jednocześnie za opracowaniem szczególnych reguł postępowania w sytuacji, gdy na stanowisko Prokuratora Generalnego kandyduje członek KRS, czy inna osoba, której kandydatura z racji sprawowanego urzędu wzbudza wątpliwości dotyczące prawidłowego przebiegu wyborów.

## 3. STOSUNEK KANDYDATÓW DO DZIAŁAŃ ZESPOŁU MONITORINGU

### W pierwszym etapie wyborów

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

Wielu kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego nie prowadziło działalności publicznej. Niektóre sylwetki kandydatów, choć zazwyczaj cenione w lokalnych środowiskach prawniczych, wydawały się anonimowe szerokiej opinii publicznej i mediom. Jednocześnie tylko rzetelna wiedza o kwalifikacjach i doświadczeniu osób, które zgłosiły swoje kandydatury, mogła – w naszym przekonaniu – umożliwić wybór kompetentnego kandydata.

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

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

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

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

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

- sędzia Andrzej Seremet,
- prokurator Kazimierz Olejnik
- prokurator Marek Pasionek
- prokurator Bogdan Świączkowski
- prokurator Andrzej Janecki
- prokurator Andrzej Biernaczyk
- prokurator Edward Zalewski
- sędzia Tadeusz Haczekiewicz
- prokurator Andrzej Jeżyński

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

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

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

Stopień szczegółowości udzielanych odpowiedzi był różny. Dokładna analiza treści przekazanych przez kandydatów odpowiedzi znajduje się w rozdziale IV raportu. Należy jednak podkreślić, że kwestionariusze oraz poszczególne pytania w nich zawarte były wielokrotnie przywoływane w trakcie wysłuchania publicznego przed Krajową Radą Sądownictwa oraz w mediach. Można odnieść wrażenie, że pytania kierowane do kandydatów przez członków KRS na posiedzeniu, dotyczące koncepcji przyszłej prokuratury oraz jej największych bolączek, nie wykraczały właściwie poza zakres objęty kwestionariuszem. Ponadto, z informacji zgromadzonych przez Zespół Monitoringu korzystali autorzy wielu artykułów prasowych, a także publikacji o charakterze naukowym dotyczących wyborów Prokuratora Generalnego<sup>22</sup>.

Głównie w oparciu o udzielone w kwestionariuszach odpowiedzi (i inne wymieniane powyżej źródła: analizę dokumentów w KRS, zapis wysłuchania publicznego, przegląd archiwów prasowych etc.) opracowaliśmy rozbudowane profile osób ubiegających się o stanowisko Prokuratora Generalnego. Zgromadzone

## ■ Nie odpowiedzieli

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

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

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

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

informacje zostały opublikowane w serwisie internetowym Monitoringu. Każdy profil kandydata poprzedza krótka nota biograficzna. Wzór kwestionariusza oraz przykładowy profil kandydata zostały załączone do niniejszego raportu.

#### W drugim etapie wyborów

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

Obaj kandydaci wyrazili poparcie dla idei przeprowadzenia debaty, od początku zadeklarowali wolę uczestnictwa oraz zaakceptowali reguły prowadzenia dyskusji narzucone przez organizatorów.

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

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

Wśród przybyłych gości na sali pojawił się m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski, urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawiciele stowarzyszeń prokuratorów, korporacji prawniczych, a także kadra naukowa i liczne grono studentów WPIA UW. Szczegółowa relacja oraz zdjęcia z debaty zostały załączone do raportu.





## **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

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

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

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

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

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



## Fundacja FOR

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

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

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

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

**Fundacja FOR**

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

**Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

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