



Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego w nowej ustawie o prokuraturze

Jarosław Onyszcuk
Katarzyna Kwiatkowska

Uwagi wprowadzające

Zmiany, jakie dokonały się w Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej po 4 marca 2016 roku, kiedy to weszło w życie uchwalone 28 stycznia 2016 roku nowe Prawo o prokuraturze, spowodowały istotny regres w budowaniu fundamentów demokratycznej i realizującej europejskie standardy instytucji.

Przez wiele lat, a właściwie od początków przeobrażeń ustrojowych z 1989 roku, prokuratura nie zyskała właściwego zainteresowania, a dyskusje o modelu ustrojowej regulacji, funkcji oraz zasadach działania prokuratury w demokratycznym państwie prawnym miały wymiar incydentalny. Na przestrzeni wielu lat nie przeprowadzono merytorycznej debaty publicznej, jak również nie podjęto próby przedstawienia

Głównymi problemami są unia personalna między Prokuratorem Generalnym a Ministrem Sprawiedliwości, jak również upolitycznienie prokuratury, która koncentruje znaczną część sił i środków na sprawach istotnych dla rządzących oraz prowadzeniu postępowań dotyczących przeciwników politycznych albo obywateli uczestniczących w różnych formach protestów w obronie praworządności w Polsce. 28 stycznia 2016 roku przyjęto nowe Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 177).

Rekomendacje

Należy uchwalić nową ustawę o prokuraturze, w której precyzyjnie określi się kompetencje Prokuratora Generalnego jako naczelnego organu prokuratury w zakresie kierowania nią i ingerencji w prowadzone postępowania przygotowawcze.

W dalszej perspektywie należy rozważyć określenie ustrojowej pozycji Prokuratora Generalnego i prokuratury w Konstytucji RP.

Prokurator Generalny

Zaleca się rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości.

kompleksowej analizie roli, funkcji i konstytucyjnego usytuowania prokuratury w strukturze organów państwa, analizie uwzględniającej najistotniejsze zadania powierzone temu organowi, tj. funkcję ścigania i publicznego oskarżania w procesie karnym.

Już podczas obrad Okrągłego Stołu kwestia usytuowania prokuratury była wpisana do protokołu rozbieżności, co było spowodowane tym, iż strona solidarnościowa uważała, że prokuratura winna być kontrolowana przez polityków. Dlatego ustawą z 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji RP, jak i dopełniającą na poziomie konstytucyjnym transformację ustrojową tzw. Małą Konstytucją z 1992 roku podporządkowano prokuraturę Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawował jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego¹. Interesujące jest to, że w ówczesnej Konstytucji przepisy odnoszące się do prokuratury zostały pozostawione w rozdziale dotyczącym władzy sądowniczej, co dzisiaj wybrzmiewa jako niezwykle istotny postulat.

Pierwsza i – jak się wydaje – jedyna poważniejsza dyskusja miała miejsce w okresie prac nad Konstytucją RP, kiedy to zdecydowano o wpisaniu prokuratury do ustawy zasadniczej. W ramach podzespołu Komisji Konstytucyjnej, stosunkiem głosów dwudziestu do ośmiu i przy jednym wstrzymującym się, wykreślono projekt zapisów dotyczących prokuratury z ustawy zasadniczej², co oczywiście skutkowało możliwością bardzo swobodnego kształtowania ustroju tej instytucji, a efekty tego można obecnie obserwować.

Warto zaznaczyć, iż generalnie propozycje regulacji odnoszących się do prokuratury, określających jej pozycję ustrojową, były interesujące. Aby to uzmysłowić, warto przytoczyć jedną z ostatnich wersji dyskutowanych zapisów, które w aspekcie konstytucjonalizacji brzmiały następująco:

1 Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

2 P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2000, nr 1, s. 203–204.

Rekomenduje się sprecyzowanie, jakie kwalifikacje powinna mieć osoba pełniąca urząd Prokuratora Generalnego, w tym staż zawodowy. Powinna to być osoba o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, intelektualnych i moralnych.

Kadencja Prokuratora Generalnego powinna trwać sześć lat i być nieodnawialna.

Wybór Prokuratora Generalnego powinien być apolityczny. W wyłanianiu kandydatów przedstawianych Sejmowi RP powinien brać udział niezależny organ samorządu prokuratorskiego, np. Rada Prokuratorów oraz Krajowa Rada Sądownictwa działająca w zgodzie z Konstytucją RP. Wyboru Prokuratora Generalnego dokonuje Sejm RP spośród tak wyłonionych kandydatów.

Prokurator Generalny powinien dysponować samodzielnym budżetem, mieć inicjatywę ustawodawczą odnośnie zadań prokuratury i przepisów prawa w zakresie kompetencji Prokuratora Generalnego. Zagwarantuje to niezależność tego organu.

Rekomenduje się, żeby praca merytoryczna Prokuratora Generalnego podlegała weryfikacji. Funkcję kontrolno-doradczą powinna pełnić Rada Prokuratury, gremium z udziałem czynnika politycznego, społecznego, naukowego oraz środowiskowego.

Zaleca się wyodrębnienie Prokuratury Generalnej jako organu obsługującego Prokuratora Generalnego.

Prokuratura

Należy stworzyć zabezpieczenia przed możliwością realnego wpływu władzy wykonawczej na decyzje prokuratorów w poszczególnych sprawach oraz przyjąć rozwiązania dotyczące ich apolityczności.

Zaleca się, żeby prokurator nie funkcjonował jako organ ścigania. Rekomenduje się model, w którym prokurator pełni przede wszystkim funkcję oskarżyciela publicznego przed sądem.

Wymaga to określenia na nowo charakteru kompetencji i obowiązków procesowych prokuratury w postępowaniu przygotowawczym.

- Prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw, nadzoruje ściganie przestępstw oraz wnosi oskarżenia o przestępstwa.
- Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, któremu podlegają wszyscy prokuratorzy.
- Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.
- Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są bezstronni i niezależni od innych organów państwowych.
- W okresie zajmowania stanowiska prokuratorzy – z wyjątkiem Prokuratora Generalnego – nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami bezstronności i niezależności prokuratorów.
- Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratur określa ustawa³.

Należy wprowadzić pełną odpowiedzialność prokuratora za bieg postępowania oraz wyeliminować możliwość wpływania przez Prokuratora Generalnego, kierowników jednostek organizacyjnych i przełożonych na treść decyzji merytorycznej prokuratora – decyzji o umorzeniu postępowania albo aktu oskarżenia.

Zarazem Prokuratorowi Generalnemu i kierownikom jednostek organizacyjnych należy przyznać uprawnienie do wydawania poleceń o wszczęciu postępowania oraz do wydawania poleceń o rozszerzeniu wątków rozpoznawanych w postępowaniu, szczególnie gdy pozostają w związku podmiotowo-przedmiotowym z dotychczasowym zakresem postępowania.

Prokurator Generalny i kierownicy jednostek organizacyjnych powinni mieć też prawo do wydawania poleceń w zakresie przestrzegania praw i gwarancji procesowych oraz terminowości prowadzenia postępowań przygotowawczych, wraz z prawem zapoznawania się z aktami spraw.

Należy ograniczyć możliwość dowolnego przenoszenia spraw między prokuratorami i wprowadzić jednolity system przydzielania spraw.

Trzeba również zwiększyć procesowy tryb kontroli sprawności postępowania z uwzględnieniem decyzji o niewniesieniu aktu oskarżenia do sądu.

Do odbudowy prestiżu zawodu prokuratora przyczynią się też wyższe wymagania odnośnie etyki i pragmatyki zawodowej prokuratorów.

Poza propozycją odnoszącą się do unifikacji funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratura Generalnego, pozostałe proponowane zapisy z entuzjazmem zostałyby przyjęte przez środowisko prokuratorskie.

Jeszcze w 1995 roku, gdy przegłosowywano zaniechanie dalszych prac nad umieszczeniem zapisu o prokuraturze w Konstytucji, utrwalone było przekonanie o konieczności podporządkowania tego organu władzy wykonawczej, co znalazło swoją kontynuację w zmianach przeprowadzonych 28 stycznia 2016 roku⁴.

Zmiany po wyborach w 2015 roku pokazały w sposób bardzo wyraźny, jak istotnym organem w strukturze państwa jest prokuratura, a przede wszystkim, w jaki sposób może być wykorzystywana do załatwiania partykularnych interesów politycznych. Największym problemem w chwili obecnej jest całkowite upolitycznienie prokuratury, która koncentruje znaczną część sił i środków na sprawach istotnych dla rządzących czy też na prowadzeniu postępowań dotyczących przeciwników politycznych lub zwykłych obywateli uczestniczących w różnych formach społecznych protestów w obronie praworządności w Polsce. Cel polityczny stał się w prokuraturze dominujący wobec przepisów prawa i orzecznictwa, zaś fakty i ich ocena prawno-karna dostosowywane są do partykularnych interesów politycznych.

³ R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.

⁴ P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, dz. cyt., s. 209–210.

Prokuratura a Konstytucja

Postanowienia Konstytucji RP z 1997 roku nie określają miejsca i pozycji Prokuratora Generalnego w strukturze organów państwowych, jak również nie zawierają uregulowań, które w jakikolwiek sposób wiązałyby funkcję Ministra Sprawiedliwości ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Ministra Sprawiedliwości zalicza się do składu Krajowej Rady Sądownictwa, a Prokurator Generalny wyposażony został w prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego⁵. Z przepisu tego wynika zatem jedynie, że Prokurator Generalny jest jednym z organów państwa. Konstytucja w najmniejszym stopniu nie przesądza natomiast o jego usytuowaniu (a tym bardziej całej prokuratury) w systemie organów państwa⁶. Takie ukształtowanie podstaw ustrojowych prokuratury pozwala ustawodawcy na swobodę wyboru pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego oraz modelu organizacyjnego prokuratury. Konstytucja RP z 1997 roku nie przewiduje ani też nie nakazuje w obrębie obu tych funkcji tzw. unii personalnej, lecz – co należy podkreślić – wspomina odrębnie o Ministrze Sprawiedliwości (w art. 187 ust. 1) i odrębnie o Prokuratorze Generalnym (w art. 191 ust. 1 pkt 1). Swoboda, jaka została przewidziana w tym zakresie, nie jest nieograniczona. Wskazać należy, że na płaszczyźnie norm konstytucyjnych Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny „spełniają dwie różne funkcje i to na tyle różne, iż można przyjąć konstytucyjną niepołączalność tych funkcji w jednej osobie. Jeżeli ustawa zasadnicza zezwala na łączenie funkcji w jednej osobie, to daje temu wyraz w odpowiednim przepisie kompetencyjnym (np. art. 147 ust. 3, umożliwiający pełnienie funkcji ministrów przez Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów). Takiego przepisu dopuszczającego łączenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego Konstytucja RP nie zawiera”⁷. Należy zauważyć także, że przy rozpatrywaniu relacji między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym wielokrotnie zwracano uwagę, iż prokuratura powinna być niezależna od czynnika politycznego i partyjnego. Stąd zastrzeżenia natury prawnej na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy budził fakt, że Prokurator Generalny nie musi być w ogóle prokuratorem, ale niepokojące było też to, że o ile prokurator w okresie zajmowania stanowiska nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej, o tyle Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości może być nawet szefem partii⁸.

Mimo że Konstytucja RP z 1997 roku nie zawiera szczegółowych postanowień dotyczących prokuratury, to wypełniane przez nią zadania i powierzone przez ustawodawcę funkcje powodują, iż do jej działania ma zastosowanie wiele zasad konstytucyjnych⁹. Jeżeli nawet w danej materii Konstytucja nie wypowiada się wprost, to jej interpretator powinien brać pod uwagę, iż fakt braku wypowiedzi pozytywnej należy ocenić w danym kontekście normatywnym. W procesie planowania rozwiązań normatywnych należy mieć zatem na względzie, iż w demokratycznym państwie prawnym trzeba zarówno stworzyć należyte zabezpieczenia przed możliwością realnego wpływu władzy wykonawczej na decyzje prokuratorów w poszczególnych sprawach, jak i przyjąć rozwiązania sprzyjające ich apolityczności. Uwaga ta ma znaczenie w szczególności w kontekście podejmowania przez prokuraturę bieżących działań oraz długofalowego planowania polityki karnej¹⁰.

5 Zob. A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 193.

6 K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. art. 10a ust. 2 i 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – druk nr 1624)*, opinia dostępna na stronie www.sejm.gov.pl, s. 2, Sejm VI kadencji (dostęp 15 stycznia 2016).

7 H. Zięba-Załużka, *Prawnoustrojowe problemy Prokuratury RP*, w: *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szyt, Gdańsk 2008, s. 230–231.

8 Zob. A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce*, dz. cyt., s. 192.

9 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

10 Opinia z 14 września 2012 roku o projekcie ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw sformułowana przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów (RL-0303-15/12).

Ponadto wskazać należy, że kwestia organizacji prokuratury nie jest przedmiotem wiążącej regulacji unijnej, aczkolwiek Komitet Ministrów Rady Europy wydał kilka zaleceń, gdzie podkreślił konieczność zapewnienia na gruncie każdego z przyjętych systemów organizacyjnych takich mechanizmów, które uniemożliwiałyby doraźne i instrumentalne wpływanie przedstawicieli władzy wykonawczej i sądowniczej na prokuratorów.

Warto zwrócić uwagę na standardy międzynarodowe dotyczące niezależności prokuratury. Na szczególne uwzględnienie zasługują dokumenty wypracowane w ramach Rady Europy – zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(2000)19 z 6 października 2000 roku w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych; raport na temat niezależności władzy sądowniczej¹¹ (część II – prokuratura) autorstwa Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) z 3 stycznia 2011 roku; jak również opinia numer 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) z 17 grudnia 2014 roku, zwana Kartą Rzymską, na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora¹².

Z dokumentów tych wynika, że państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania niezależności prokuratury zarówno od organów władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej oraz sądowniczej. Co prawda Rada Europy nie narzuca jedynego właściwego modelu prokuratury, pozwalając, aby była ona zarówno podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, jak i stanowiła wyodrębniony pion organów państwowych, jednak wymaga ustalenia odpowiednich mechanizmów i gwarancji prawnych, które zapewnią prokuratorowi niezależność w wykonywaniu obowiązków służbowych. Na uwagę zasługuje fakt, że Komisja Wenecka wskazywała na tendencję obserwowaną we współczesnych państwach, a polegającą na odchodzeniu od modelu prokuratury zależnej od władzy wykonawczej, jako przykład podając reformy dokonane w Polsce w 2009 roku (pkt 26 raportu). Natomiast w Karcie Rzymskiej w sposób wyraźny stwierdzono, iż przepisy określające rolę i zadania prokuratorów w obszarze prawa karnego i poza nim powinny być zamieszczone w akcie prawnym możliwie najwyższego rzędu oraz powinny opierać się na demokratycznych zasadach i wartościach Rady Europy. Podkreślono także, iż niezależność i autonomia prokuratury stanowi niezbędny warunek niezależności władzy sądowniczej.

Z tego też względu kształt ustrojowy Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej wymaga radykalnej przebudowy i odrzucenia dotychczasowego schematu opartego na sięgających nawet głębokich czasów komunistycznych rozwiązaniach, uzupełnionych w 2016 roku przepisami wzmacniającymi kompetencje władzy politycznej reprezentowanej przez Prokuraturę Generalną – Ministra Sprawiedliwości. Należy zatem dążyć do skonstruowania w pełni nowej ustawy, wychodzącej naprzeciw przedstawionym wyżej rekomendacjom europejskim.

Pozycja ustrojowa Prokuratury

Reforma z 2009 roku, aczkolwiek podążająca we właściwym kierunku, charakteryzowała się niedoskonałościami, przede wszystkim dlatego, że kreowała niestabilną pozycję Prokuratora Generalnego niezależnego względem władzy wykonawczej¹³. Możliwość jego odwołania wskutek nieprzyjęcia przez Prezesa Rady Ministrów rocznego sprawozdania oraz brak samodzielności budżetowej były

11 Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy R(2000)19 z 6 października 2000 roku w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych; raport na temat niezależności władzy sądowniczej.

12 Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora, CCPE (2014/4), z 17 grudnia 2014 roku.

13 Ustawa z 9 października 2009 roku, Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1375.

tymi czynnikami, które osłabiały pozycję Prokuratora Generalnego, wprowadzając niepewność oraz ograniczając możliwości jego skutecznego działania. Odnosząc się do przyszłej prokuratury, funkcjonującej po przywróceniu ładu konstytucyjnego, należy podkreślić, iż pierwszym i zasadniczym krokiem winno być opracowanie całkowicie nowego aktu prawnego, który w aspekcie ustrojowym przywróciłby niezależność prokuratury poprzez wyłączenie jej ze struktur władzy wykonawczej.

Najistotniejsze z punktu widzenia ustrojowego jest zatem ponowne rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Tylko niezależny Prokurator Generalny i niezależna prokuratura mogą zapewnić właściwe realizowanie funkcji prokuratury w zakresie odnoszącym się do strzeżenia praworządności i ochrony praw obywateli, szczególnie w zetknięciu z organami państwa.

Powyższe winno wiązać się z zapewnieniem właściwej pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego zarówno w aspekcie odnoszącym się do innych organów państwa, jak i podległych mu prokuratorów.

Z tego też względu formułujemy określone postulaty odnoszące się do wyboru i pozycji Prokuratury Generalnej jako naczelnego organu prokuratury:

- precyzyjne określenie kompetencji Prokuratora Generalnego w zakresie kierowania prokuraturą oraz możliwości jego ingerencji w prowadzone postępowania przygotowawcze;
- jednoznaczne sprecyzowanie kwalifikacji przyszłego Prokuratora Generalnego, w tym z wyraźnym określonym stażem zawodowym, co pozwoli wyeliminować sytuacje, kiedy osoba stojąca na czele prokuratury jest niżej kwalifikowana niż podlegli jej prokuratorzy; w chwili obecnej wydaje się, że winna być to osoba o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, intelektualnych i moralnych – przy czym z naturalnych względów kandydata na to stanowisko upatrywać należy wśród prokuratorów o największym doświadczeniu zawodowym, ponadto człowiek ten powinien znać specyfikę prokuratury i posiadać doświadczenie organizacyjne; po uchwaleniu nowej ustawy o prokuraturze prawo do udziału w konkursie na to stanowisko mogłyby mieć także osoby z innych środowisk prawniczych;
- zapewnienie apolitycznego wyboru Prokuratora Generalnego; o ile zatem taki wybór powinien być dokonywany przez Sejm RP jako organ pochodzący z wyborów powszechnych, o tyle postępowanie związane z wyłonieniem kandydatów przedstawionych Sejmowi winno być realizowane bez udziału polityków przez niezależny organ samorządu prokuratorowskiego, np. Radę Prokuratorów, lub we współdziałaniu z Krajową Radą Sądownictwa, o ile ta będzie już działać w zgodzie z Konstytucją RP;
- określenie relacji zachodzących między Prokuratorem Generalnym a władzą wykonawczą, przede wszystkim w sferze samodzielności budżetowej, inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zadań prokuratury oraz przepisów prawa powszechnego w zakresie objętym kompetencjami wyznaczonymi dla Prokuratora Generalnego;
- wprowadzenie sześciolietniej i nieodnawialnej kadencji Prokuratora Generalnego, analogicznie jak w przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 Konstytucji RP);
- uregulowanie procedury odwołania Prokuratora Generalnego, w tym z powodu nierealizowania obowiązków przewidzianych w ustawach; w sytuacji dość znaczącej niezależności Prokuratora Generalnego niezwykle istotne jest wprowadzenie możliwości weryfikacji jego pracy w zakresie dotyczącym sfery merytorycznej, ale także określenia trybu postępowania w sytuacji, gdy nie może on pełnić funkcji z przyczyn obiektywnych (takich jak długotrwała choroba);
- ukształtowanie szerokiego gremium kontrolno-doradczego w postaci Rady Prokuratury, gdzie uwzględnione zostałyby czynniki: polityczny, społeczny, naukowy oraz środowiskowy; działająca

w interesie publicznym niezależna i bezstronna prokuratura nie może pozostawać beczynna wobec szeregu zachodzących w przestrzeni społecznej zjawisk, winna reagować na dynamiczny rozwój przestępczości w różnych dziedzinach życia; z tego powodu nieodzowne wydaje się powołanie tego rodzaju gremium doradczego, które miałyby dodatkowe kompetencje w sferze wyznaczania kierunków pracy prokuratury i ochrony niezależności tego organu.

Nieuchronną konsekwencją wprowadzanych zmian o charakterze ustrojowym winna być także konstytucjonalizacja prokuratury, co oczywiście pozwoliłoby na zapewnienie stabilności działania tego organu, podlegającego w ostatnich latach ciągłym przeobrażeniom. W efekcie powyższego nie zdołano doprowadzić do precyzyjnego określenia zadań prokuratury, a w konsekwencji do ukształtowania jednolitego modelu jej funkcjonowania, które to elementy winny zostać zawarte w ustawie zasadniczej. Trzeba wszakże przyznać, iż jest to zadanie niezwykle trudne, o czym wspominał prof. Piotr Kardas, rozważając rolę prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego¹⁴.

Zadania i rola Prokuratury

Obecny model prokuratury funkcjonuje w zasadzie od 1950 roku i jest oparty na założeniach aksjologicznych prokuratury sowieckiej, co nie może być dalej akceptowane w ramach demokratycznego państwa i porządku prawnego¹⁵. Jak to już zostało wspomniane, przepisy ustrojowe dotyczące prokuratury nie znalazły się w ustawie zasadniczej, co niewątpliwie ułatwia wprowadzanie zmian ustrojowych w funkcjonowaniu prokuratury, które nie mogą zmierzać do przywrócenia stanu sprzed 4 marca 2016 roku, ale powinny prowadzić do stworzenia nowych uwarunkowań prawnych jej funkcjonowania, zarówno w aspekcie zdefiniowania jej pozycji procesowej, jak i wspomnianej pozycji ustrojowej, w tym relacji z innymi organami władzy.

Nowa ustawa o prokuraturze w zasadniczych założeniach nie powinna powielać istniejących od wielu lat regulacji, natomiast warto, by nakreślała nowe ramy funkcjonowania prokuratury, eliminując niedoskonałości, szczególnie w zakresie kwestii strukturalnych oraz praw i obowiązków prokuratorów, które to zapisy rażą anachronizmem i niedoskonałością, a także utrzymują wiele zbędnych i dezorganizujących prace instytucji zasad działania prokuratury. Niezbędne jest zdefiniowanie na nowo podstaw funkcjonowania prokuratury, a przede wszystkim zasad określających jej działanie, rolę poszczególnych jej organów oraz ich wzajemne relacje, w tym szczególnie zagwarantowanie niezależności powiązanej z pełną odpowiedzialnością prokuratora oraz ewentualnymi zasadami (podstawami) wpływania na przedmiot jego aktywności (czynności i decyzje merytoryczne).

W nowej ustawie o prokuraturze głównym przejawem aktywności prokuratora winien być udział w postępowaniu karnym, przy czym należy go na nowo zdefiniować. Oczywiście, nie wymaga to istotnych zmian w odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego. Niemniej konieczne jest wprowadzenie kilku zasadniczych korekt. Przede wszystkim prokuratura nie jest i nie powinna być organem odpowiedzialnym za całość polityki związanej ze ściganiem przestępczości. Być może nie wynika to wprost z obowiązujących przepisów, albowiem art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze stanowi, iż prokuratura wykonuje zadania z zakresu ścigania przestępstw, jednak jej usytuowanie, szczególnie widziane w aspekcie obowiązujących regulacji procesowych oraz ukształtowanej przez lata praktyki, wskazuje na zupełnie odmienny stan rzeczy. O ile bowiem prokuratura ma wykonywać zadania z zakresu ścigania przestępstw, o tyle w art. 3 § 1 pkt 1 Prawa o prokuraturze wskazuje się, że zadania te realizuje

14 P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 12–13.

15 Tamże, s. 25.

poprzez prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych, a w drugim punkcie tego artykułu zaznacza się, że prokuratura sprawuje funkcje oskarżycielskie w sprawach karnych. Powielane wieloma nowelizacjami rozwiązania skutkują tym, iż ciężar aktywności prokuratury został całkowicie przeniesiony na prowadzenie postępowań przygotowawczych, a faktycznie na ściganie przestępstw, natomiast systematycznie eliminowany jest udział prokuratora w rozprawach sądowych jako oskarżyciela publicznego.

Efektom powyższego jest permanentny brak prokuratora w sądzie, a potwierdzają to przedstawiane przez kierownictwo prokuratury dane statystyczne. Według nich już poniżej 30,8% spraw rozpatrywanych przed wszystkimi sądami w pierwszej instancji toczy się z udziałem prokuratora, a w niektórych regionach współczynnik ten spada nawet do 19%¹⁶. Wynika to oczywiście z faktu, że postępowania zakończone w formie dochodzenia w toku postępowania sądowego nie wymagają udziału prokuratora. Tymczasem jego niestawiennictwo na rozprawie niesie ze sobą szereg konsekwencji. Przede wszystkim powoduje, że sąd jest zobowiązany zwiększyć swoją aktywność dowodową w celu realizacji nałożonego na niego obowiązku dążenia do prawdy materialnej. Jednak to osłabia rolę sądu jako bezstronnego arbitra.

Należy więc krytycznie ocenić nieobecność prokuratora na sali sądowej. Nie można tego usprawiedliwiać koniecznością skoncentrowania uwagi na postępowaniu przygotowawczym ani też nie należy uzależniać udziału prokuratora w rozprawie od wagi lub złożoności sprawy. Istniejąca sytuacja jest efektem przyjętej regulacji prawnej, która zwalnia prokuratora z obowiązku uczestnictwa w sprawach prowadzonych w formie dochodzenia. Niewątpliwie wymaga to zdecydowanej zmiany.

Dlatego ze względu na zadania, jakie powinna realizować prokuratura w demokratycznym państwie prawnym, w naszym przekonaniu za podstawowe należy uznać pełnienie funkcji procesowych związanych z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości. Powyższe znajduje w pełni akceptację środowiska prokuratorów skupionego wokół Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”.

Prokurator jako oskarżyciel publiczny winien decydować o skierowaniu do sądu aktu oskarżenia, a następnie realizować, z możliwymi wyjątkami, funkcje oskarżycielskie w toku całego postępowania.

Przyjęcie modelu, w którym prokurator pełni przede wszystkim funkcję oskarżyciela publicznego przed sądem, sprawia, że konieczne staje się zdefiniowanie charakteru kompetencji i obowiązków procesowych prokuratury w postępowaniu przygotowawczym, tzn. czy jest ona organem ścigania, czy pełni tylko funkcje nadzorcze wobec organów ścigania, zwłaszcza policji, ewentualnie łączy oba te zadania.

W świetle aktualnie obowiązującego w Polsce prawa można mówić o stanie równowagi między rolą prokuratora jako organu postępowania przygotowawczego i podmiotu realizującego funkcję oskarżycielską; użyty w przepisie art. 298 § 1 k.p.k. funktor „lub” wskazuje na alternatywność czynności prowadzenia postępowania przygotowawczego przez prokuratora i czynności nadzorowania przez niego postępowania prowadzonego przez inny uprawniony podmiot. Inne rozwiązania prawne także wskazują na tę równowagę.

¹⁶ *Królowie życia w prokuraturze „dobrej zmiany” – raport Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”*, <http://lexso.org.pl/2019/08/05/krolowie-zycia-w-prokuraturze-dobrej-zmiany-raport-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia/>, s. 14.

Naszym zdaniem prokuratura nie może funkcjonować jako organ ścigania. Od wielu lat środowisko prokuratorskie postuluje, aby traktować prokuratora przede wszystkim jako strażnika prawa, a nie „śledczego” czy „superpolicjanta”. Na etapie postępowania przygotowawczego winien on koncentrować się na funkcjach nadzorczych nad organami ścigania, w takim zakresie, w jakim będzie to gwarantowało ochronę praworządności, a po części w dalszym ciągu pozwoli to prokuratorowi zachować odpowiedzialność za sposób prowadzenia najpoważniejszych postępowań, chociażby w formie śledztw, jeśli zostaną precyzyjnie określone przesłanki ich wdrażania.

Nie można w tym miejscu pominąć także aktywności prokuratora polegającej na koordynacji procesu zwalczania określonych zjawisk negatywnych, np. mowy nienawiści czy innych poważnych naruszeń prawa. Nie oznacza to wszakże obligowania prokuratora do bezpośredniego prowadzenia postępowań, chodzi raczej o wprowadzenie formuły, w której mógłby on wpływać na działalność organów ścigania – czy to w formie nadzoru, czy też inicjowania ich aktywności w konkretnych obszarach.

Nie budzi wątpliwości fakt, iż jednym z podstawowych zadań prokuratury jest szeroko pojęte strzeżenie praworządności, co przejawia się nie tylko w udziale w postępowaniu karnym, ale również w innych postępowaniach, w tym w sprawach cywilnych, administracyjnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które wymagają ochrony praw jednostki, szczególnie w konflikcie z władzą państwową, gdzie z istoty rzeczy pozycja obywatela jest zdecydowanie słabsza. Z tego też względu udział prokuratora w tych postępowaniach winien mieć wymiar gwarancyjny i zmierzać do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Jednak decyzja prokuratora o uczestnictwie w sprawach o charakterze pozakarnym musi być uzasadniona prawidłowo zdefiniowanym interesem społecznym i podlegać akceptacji sądu. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, iż głównym zadaniem prokuratora jest reprezentowanie interesów państwa oraz interesów ogólnych, a nie zawsze prokurator może być uznany za osobę właściwą do obrony praw człowieka.

Z punktu widzenia funkcjonowania prokuratury jako organu niezależnego od władzy wykonawczej (politycznej) precyzyjnego określenia wymaga pozycja Prokuratora Generalnego względem podległych prokuratorów, w tym jego kompetencje oraz prawa do ingerowania w prowadzone przez poszczególnych prokuratorów postępowania. Niezbędne jest również scharakteryzowanie wewnętrznej niezależności prokuratora, będącej w demokracji wartością samoistną i uniwersalną.

Niezależność tę można kształtować różnorodnie i – jak się wydaje – w pewnym sensie musi być ona pochodną relacji prokuratury oraz władzy wykonawczej. W sytuacji funkcjonowania prokuratury w strukturach władzy wykonawczej niezależność prokuratora winna mieć wymiar wręcz absolutny, albowiem można się spodziewać, że polityk – Prokurator Generalny, wykorzystując swoje uprawnienia, i to nie tylko w sferze wydawania poleceń, będzie zmierzał do uzyskania satysfakcjonującego dla siebie sposobu prowadzenia postępowania, otrzymania o nim informacji czy też ostatecznie oczekiwanej decyzji merytorycznej. Efekty takiego stanu rzeczy w sposób jaskrawy są dostrzegalne w chwili obecnej i nie budzi już jakichkolwiek wątpliwości fakt, iż ten stan rzeczy musi ulec zmianie.

Nieco inaczej należy spojrzeć na funkcjonowanie owej niezależności w sytuacji wyłączenia unii personalnej Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego. Wówczas niebezpieczeństwo politycznego wykorzystania prokuratury jawi się jako zdecydowanie mniejsze, a zatem pojawia się przestrzeń do dyskusji o ewentualnych formach i zakresie tej ingerencji, po uprzednim określeniu podstaw aksjologicznych dających asumpt do tego rodzaju działań.

Doświadczenia ostatnich lat funkcjonowania prokuratury pokazują, iż w świadomości publicznej oraz w przekazach medialnych to Prokurator Generalny pozostaje adresatem wszelkich zastrzeżeń odnoszących się do pracy podległej mu instytucji, a przede wszystkim czyni się go odpowiedzialnym za wszelkie jej niedomagania, zwłaszcza w zakresie poszczególnych postępowań przygotowawczych. Pozornie wydaje się to oczywiste, jeżeli weźmie się pod uwagę, że kieruje on pracą tej instytucji. Trzeba wszakże mieć na uwadze, iż realnie owo kierowanie nie może łączyć się z ponoszeniem odpowiedzialności za każde postępowanie, tym bardziej że Prokurator Generalny nie ma możliwości zapoznawania się ze wszystkim sprawami zarejestrowanymi w prokuraturze.

Co prawda prokuratura jest instytucją hierarchicznie podporządkowaną, z czego wynika obowiązek podporządkowywania się aktom władczym przełożonych, jednak nie oznacza to całkowitej podległości prokuratora, szczególnie w sferze merytorycznej. Istota niezależności wewnętrznej sprowadza się bowiem do tego, iż każdy prokurator indywidualnie powinien decydować o sposobie prowadzenia, a przede wszystkim rozstrzygnięcia każdej sprawy, opierając się na przepisach prawa, orzecznictwie, wytycznych oraz własnym doświadczeniu i kompetencjach. Z tego względu tak istotne są profesjonalizm, odpowiedzialność, merytoryczne przygotowanie oraz zrozumienie swojego powołania przez prokuratorów, którzy każdego dnia zajmują się rozstrzygnięciem spraw obywateli. Oczywiście, można uznać, że jest to nad wyraz idealistyczne podejście do działania prokuratury, jednak stanowi ono efekt wieloletnich obserwacji, które pokazują, iż wszelkie próby kontroli i nadzoru pracy prokuratorów nie były skuteczne, raziły fasadowością i nie przynosiły wymiernych korzyści.

Powyższe nakazuje stwierdzić, iż przekazanie Prokuratorowi Generalnemu uprawnień w sferze merytorycznego oddziaływania na bieg konkretnych postępowań nie znajduje większego uzasadnienia. Z tego względu warto zgłosić propozycję wprowadzenia całkowitej odpowiedzialności prokuratora za bieg postępowania i wyeliminowania możliwości wpływania na treść końcowej decyzji merytorycznej. Postulat ten odnosi się nie tylko do Prokuratora Generalnego, ale także do kierowników jednostek organizacyjnych i niezliczonej grupy prokuratorów przełożonych. Jest on dodatkowo uzasadniony tym, iż większość działań prokuratorów w toku postępowania przygotowawczego, a także końcowe decyzje merytoryczne są oceniane w trybie procesowym przez niezawisły sąd, a zatem nie ma potrzeby powielania kontroli przez organy wewnętrzne. Doświadczenia wynikające z obserwacji dotychczasowego ukształtowania ustroju prokuratury pokazują, iż sprawowane wielopoziomowo czynności nadzorcze nad pracą prokuratorów nie tylko nie przyniosły pozytywnych efektów, jeśli chodzi o merytoryczne rozstrzygnięcie spraw, ale przede wszystkim stały się elementem wpływania na procesy decyzyjne niezależnych prokuratorów.

Dlatego też nowe przepisy ustrojowe powinny:

- wyeliminować możliwość wydawania przez Prokuratora Generalnego oraz prokuratorów przełożonych (kierowników jednostek) poleceń merytorycznych odnoszących się do sposobu zakończenia postępowania, co pozwoli indywidualizować odpowiedzialność za bieg postępowania, ale także uzyskiwać informacje o powodach rozstrzygnięcia wydanego przez prokuratora;
- w celu umożliwienia realizacji funkcji związanych z nadzorem nad ściganiem przestępstw przyznać Prokuratorowi Generalnemu uprawnienie do wydawania poleceń co do wszczęcia postępowania oraz rozszerzenia rozpoznawanych wątków w toku postępowania, które nie są objęte wszczęciem, szczególnie gdy pozostają w związku podmiotowo-przedmiotowym z dotychczasowym zakresem postępowania; w wąskim zakresie uprawnienie to należy przyznać także kierownikom jednostek;

- przyznać Prokuratorowi Generalnemu oraz kierownikom jednostek prawo do wydawania poleceń w zakresie przestrzegania praw i gwarancji procesowych oraz terminowości prowadzenia postępowań przygotowawczych z prawem zapoznawania się z aktami spraw;
- ograniczyć możliwość dowolnego przenoszenia spraw między prokuratorami i prokuraturami poprzez określenie jasnych kryteriów uzasadniających takie decyzje, sposobu ich dokumentowania oraz zamieszczania o nich informacji;
- wprowadzić jednolity system przydzielania spraw prokuratorom, który powinien być oparty na kolejności wpływu, z ograniczoną możliwością odebrania sprawy czy też przeniesienia jej do innej jednostki; w tym przypadku należy wprowadzić jasne i czytelne kryteria decyzji, wynikające chociażby z zaistnienia okoliczności podważających bezstronność prokuratora czy też z konieczności zapewnienia odpowiednich warunków do prowadzenia postępowania, może się bowiem okazać, iż wskutek realizowanych czynności postępowanie stanie się tak obszerne, że np. jednostka szczebla rejonowego organizacyjnie nie będzie w stanie podołać merytorycznym wymogom śledztwa; decyzja w tym przedmiocie winna być pisemna i jawna dla stron;
- zlikwidować wszelkie formy nadzoru (zwierzchniego i zewnętrznego); nadzór sprawowany przez jednostki wyższego rzędu ma bowiem wymiar mało efektywny i często formalny, co w istocie utrudnia wprowadzenie postulowanej zasady rzeczywistej odpowiedzialności prokuratora za sprawę; w tym aspekcie wystarczający będzie nadzór kierownika jednostki, który także zapewni możliwość sprawowania kontroli przez Prokuratora Generalnego; likwidacja nadzoru winna też prowadzić do zwiększenia liczby prokuratorów zajmujących się realizacją czynności związanych z pełnieniem funkcji oskarżycielskich przed sądem oraz prowadzeniem lub nadzorowaniem postępowań;
- zwiększyć procesowy tryb kontroli sprawności postępowania z uwzględnieniem decyzji o wniesieniu aktu oskarżenia do sądu.

Przedstawione postulaty będą wymagały doprecyzowania w konkretnych regulacjach prawnych, tym niemniej pokazują pewien kierunek zmian, gdzie najważniejsze są profesjonalizm oraz odpowiedzialność każdego prokuratora (w sposób jasny i sprecyzowany).

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że Prokurator Generalny będzie miał wiele uprawnień dotyczących kierowania i zarządzania prokuraturą. Trzeba bowiem pamiętać, iż to Prokurator Generalny będzie mógł determinować pracę prokuratury poprzez inicjowanie postępowań, wydawanie wytycznych i zarządzeń, a także poleceń w zakresie porządkowym, które przecież konstytuują bieżącą pracę prokuratora. W jego kompetencji pozostanie także po części polityka kadrowa, aczkolwiek będzie ona ograniczona konkursami na kadencyjne stanowiska kierowników prokuratur oraz na wyższe stanowiska służbowe.

Powyższa koncepcja wraca po części do przepisów obowiązujących przed 4 marca 2016 roku, aczkolwiek jest to jedyne rozwiązanie, które pozwoli uniknąć patologicznej sytuacji dnia dzisiejszego, kiedy to nadmierne oddziaływanie na bieg konkretnych postępowań nie tylko zaburza ich merytoryczną jakość, ale także wpływa na ich przewlekłość i nieuzasadnione kontynuowanie, unikanie podejmowania decyzji czy też intencjonalne wstrzymywanie.

Sprawnie i merytorycznie funkcjonująca prokuratura wymagać będzie również zmian w sferze strukturalno-organizacyjnej. W związku z powyższym za konieczną uznano likwidację czterostopniowej struktury jej funkcjonowania. W pierwszej kolejności będzie się to wiązało z likwidacją prokuratur regionalnych – w istocie powielających pracę wydziałów śledczych prokuratur okręgowych, a w znacznej mierze koncentrujących się na czynnościach nadzorczych.

Każdy prokurator winien realizować czynności prokuratorskie, tj. sprawować funkcje oskarżycielskie, a także prowadzić lub nadzorować postępowania przygotowawcze. W tym układzie istnienie trzech szczebli, przy funkcjonowaniu zasady jednolitości, nie znajduje uzasadnienia. Powyższe będzie zatem wiązać się z urealnieniem wykonywania tych obowiązków na każdym szczeblu.

Funkcjonowanie prokuratury będzie także wymagało dalszych zmian kierunkowych, m.in.: wyodrębnienia Prokuratury Generalnej jako organu obsługującego Prokuratora Generalnego, a także koordynującego pracę jednostek organizacyjnych prokuratury oraz realizującego kompetencje Prokuratora Generalnego; likwidacji nadzoru służbowego jednostek wyższego szczebla (z ewentualnym pozostawieniem incydentalnych funkcji kontrolno-lustracyjnych); likwidacji wizytacji jednostek; zmniejszenia liczby funkcji kierowniczych w prokuraturach poprzez tworzenie funkcjonalnych komórek organizacyjnych oraz właściwe ich dostosowanie do potrzeb merytorycznych; wprowadzenia konkursowych zasad awansowych; likwidacji nagród, wszelkich szczególnych trybów awansowych, a także delegacji stanowiących *de facto* korupcję instytucjonalną.

W naszej ocenie przedstawione założenia, wzbogacone o konkretne przepisy, winny w sposób istotny zmienić wizerunek aktualnie funkcjonującej prokuratury, ze szczególnym uwzględnieniem jej zasadniczych działań, które należy koncentrować na ochronie praw obywatelskich, przy czym zarazem trzeba zadbać o transparentność jej organizacji.

Istotnym elementem niezależności prokuratora jest jego osobowość, a więc cechy moralne i intelektualne. Nie można tego zadekretować ustawą, ale zapewne trzeba wesprzeć racjonalnymi rozwiązaniami prawnymi. Dlatego, szczególnie do czasu uchwalenia nowej ustawy o prokuraturze, tak istotne będzie opracowanie czytelnych i opartych na kryterium stażu pracy i kryteriach merytorycznych zasad awansu zawodowego prokuratora, przy zachowaniu jawności i transparentności.

Choć warto dostrzegać zalety zwiększenia zakresu niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności zawodowych, to zarazem należy akcentować jej naturalny korelat w postaci odpowiednio ukształtowanego zakresu odpowiedzialności. Zyskując szerszą niezależność, profesja prokuratora staje się tym samym zawodem szczególnie odpowiedzialnym, przy czym pojęcie odpowiedzialności należy lokować w dwóch sferach: publicznej, związanej z pełnieniem przez prokuratora określonej ustawowo roli, oraz osobistej, łączącej się z systemem reakcji na wszelkie nadużycia, w szczególności naruszenia prawa. Jakkolwiek zawód prokuratora nie jest postrzegany jako ukoronowanie kariery prawniczej, jak zawód sędziego, to jednak prokurator pełni swoje funkcje w imieniu i na rzecz państwa, to zaś zobowiązuje go do zachowania szczególnej postawy, nie tylko rzeczowości i profesjonalizmu, ale także powściągliwości, umiaru, taktu i kultury osobistej.

Wydaje się, że w kontekście proponowanych zmian, a mianowicie większej odpowiedzialności prokuratora za wynik procesu, będą stawiane wyższe wymagania na płaszczyźnie etyki i pragmatyki zawodowej. Wyznaczenie wymienionych standardów przyczyni się do odbudowy prestiżu zawodu prokuratora.

Jarosław Onyszcuk – prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów. Członek zarządu istniejącego od 2017 roku Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”, które było jedną z organizacji współtworzących w 2018 roku Komitet Obrony Sprawiedliwości.

Katarzyna Kwiatkowska – prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga, wiceprezes Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”. Współautorka wydanego przez to stowarzyszenie raportu *Królowie życia w prokuraturze „dobrej zmiany”*.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-83-7