

IUSTITIA

PRAWO KARNE

(nie)Moja Prokuratura

Krystyna Patora*

Prokuratura w polskim społeczeństwie jawi się jako organ ścigania, w ostatnich czasach upolityczniony, związany ze ściganiem opozycji, przy wykorzystaniu informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w prokuraturach, a także jako organ, który ujawnia informacje o osobie pokrzywdzonej przestępstwem.

W świadomości społecznej to także organ, w którym za stosowanie prawa prokuratorzy są w „najlepszym” wypadku odwoływani ze stanowisk kierowniczych i delegowani do odległych jednostek organizacyjnych prokuratur, a w skrajnych wszczynane są wobec nich postępowania dyscyplinarne. W rzeczywistości chodzi o stosowanie wobec prokuratorów różnego rodzaju dolegliwości w formie przemocy psychicznej, ekonomicznej, aby doprowadzić do efektu mroźnego.

Tak funkcjonująca prokuratura nie jawi się jako organ zaufania publicznego i w demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca dla tak zorganizowanego organu.

Aby jednak doszło do głębokich zmian prawnych konieczna jest ewolucja sposobu myślenia o prokuraturze jako o organie funkcjonującym nie tak, jak miało to miejsce w czasach socjalistycznych, o hierarchicznym podporządkowaniu przełożonym, bez samodzielnego, zgodnego z prawem, podejmowania decyzji i ponoszenia za nie odpowiedzialności, ale tak jak w innych zawodach prawniczych.

Do koniecznych zmian potrzebna jest wizja jak prokuratura powinna w przyszłości wyglądać i, aby tę wizję zrealizować, stworzenie przepisów, które zagwarantują obiektywne i sprawne funkcjonowanie tego organu w przyszłości. W niniejszym artykule omówione zostaną najważniejsze kwestie, które, zdaniem Autorki, wymagają zmian.

Potrzeba separacji prokuratury

Dzisiaj powiązanie prokuratury z sądownictwem wydaje się nienaturalne i wręcz niemożliwe, co wskazuje na zakorzenienie w świadomości społecznej obrazu prokuratury jako wyłącznie organu ścigania. Nie można się temu sposobowi myślenia dziwić, skoro do 2016 r. obowiązywała wielokrotnie nowelizowana ustawa z lat 80. ubiegłego wieku, a od 2016 r. stworzone zostały przepisy, a także w praktyce, prokuratura stała się organem ścigania ściśle podporządkowanym i bardziej zbliżonym do władzy wykonawczej. Historycznie jednak prokuratura jest organem, który wywodzi się ze wspólnego pnia z organami sądowymi. Tak było w okresie międzywojennym, kiedy w jednym akcie prawnym regulowany był ustrój sądownictwa oraz prokuratury¹. Po II wojnie światowej, kiedy wprowadzono system leninowski funkcjonowania prokuratury doszło do jej rozdzielenia od Sądów. Doświadczenia ostatnich lat jasno pokazują, że miejsce prokuratury jest w zakresie gwarancji, bliżej sądów. Ma to szczególne znaczenie w sprawach karnych, gdzie dla prokuratury, ale także innych pozasądowych organów zagwarantowane zostały funkcje oskarżycielskie. Sąd karny nie pełni funkcji oskarżycielskiej i nie może samodzielnie skierować aktu oskarżenia, nawet jeśli widzi, że doszło do popełnienia czynu zabronionego i widzi potrzebę zakończenia postępowania skierowaniem skargi publicznej. Sąd jest uprawniony do skierowania zawiadomienia, wraz z ewentualnie posiadanymi materiałami, do prokuratury, aby ta podjęła – przewidziane przepisami prawa – czynności, zgromadziła materiał dowodowy i ewentualnie sporządziła i skierowała akt oskarżenia. Takie przepisy oznaczają, że, co do zasady, tylko od prokuratorów zależy to, czy zostanie w sprawie skierowany akt oskarżenia, czy też nie. Dlatego też nie jest obojętne dla Sądów to, jak funkcjonuje prokuratura. Jest to szczególnie ważne dla pokrzywdzonych, których sprawy powinny być niezwłocznie przedstawione sądowi, czy to w formie aktu oskarżenia czy to złożonego środka odwoławczego od decyzji, z którą skarżący się nie zgadza. Trzeba zauważyć, że także dla sądów cywilnych czy rodzinnych ustalenia postępowania karnego nie mają decydującego znaczenia, ale są pomocne do podejmowania decyzji.

Funkcjonowanie w skostniałej strukturze hierarchicznego podporządkowania, uzgadniania projektów decyzji i brak zagwarantowania możliwości podejmowania samodzielnych decyzji przez prokuratorów, prowadzi do długotrwałości postępowań oraz braku decyzji merytorycznych i w konsekwencji przedłużania procesu oceny postępowania prokuratora przez niezawisły sąd.

* Autorka jest doktorem nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Ustawa z 6.2.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93).

Ponadto w Kodeksie karnym oraz w ustawach pozako-deksowych, zawierających przepisy karne, istnieją takie czyny zabronione, gdzie konieczne jest skorzystanie z narzędzi prawnych, które posiada tylko prokuratura i bez ich zastosowania nie ma możliwości ustalenia stanu faktycznego. Można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że znaczna część czynów zabronionych wymaga uchylenia tajemnicy bankowej, tajemnicy lekarskiej lub skorzystania z międzynarodowej pomocy prawnej. Pozostawienie stronom prawa dochodzenia swoich praw nie zawsze będzie prowadziło do ich realizacji, co może być związane ze znacznymi nakładami finansowymi, brakiem odpowiedniego przygotowania, a w konsekwencji rezygnacją w dążeniu do ukarania winnego popełnienia przestępstwa na szkodę pokrzywdzonego. Istnieje także kategoria przestępstw, w których nie ma ofiar i ich ściganie byłoby zagrożone, ponieważ nikt, poza Państwem, nie miałby interesu prawnego w ich ściganiu. Chodzi tutaj o przestępstwa łapownictwa w zamian za uzyskanie dostępu do dóbr, co niszczy konkurencyjność, a także wszystkie te czyny zabronione, które zostały popełnione w związku z zaniechaniem odprowadzenia należności na rzecz Skarbu Państwa. Trzeba także zauważyć, iż w wielu postępowaniach przygotowawczych, gdy jednym z podstawowych celów owego postępowania jest zabezpieczenie mienia na poczet środków kompensacyjnych, należnych pokrzywdzonemu, niezbędne jest natychmiastowe działanie organu, który jest fachowo przygotowany do takich czynności. Nie można gubić także z pola widzenia i tego, że ewentualnie dane stronie narzędzia mogą być wykorzystane w innym kierunku, np. ustalenia sytuacji finansowej podmiotu do osobistych celów. Obiektywizm instytucjonalny prokuratury jako organu, który ma, zgodnie z art. 2 § 2 KPK², prawidłowo ustalić stan faktyczny oraz prawny, jest więc niezbędnym fundamentem rzetelnego przeprowadzenia postępowania przygotowawczego. Trzeba podkreślić, że chodzi tutaj o taki obiektywizm, który będzie realny. Ważne i ściśle powiązane z obiektywizmem prokuratury jest prawne zabezpieczenie, które będzie miało trwały charakter. Stąd zbliżenie prokuratury do sądów³ powinno w pierwszej kolejności dotyczyć konstytucyjnych gwarancji niezależności instytucjonalnej. Powinno to zapewnić rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości od Prokuratora Generalnego, a także Prokuratora Krajowego⁴, tak aby ograniczyć wpływ władzy wykonawczej na organ ścigania. Zasadne byłoby wyłączenie nadzoru merytorycznego nad prowadzonymi postępowaniami i pozostawienie tylko i wyłącznie nadzoru administracyjnego, tak jak w przypadku sędziów. Za tym rozwiązaniem, które powinno być zapisane w Konstytucji powinny iść kolejne zmiany w prawie dotyczącym funkcjonowania prokuratury. Należałoby, nie tak jak jest obecnie, w art. 6 Prawa o prokuraturze, zapisać obowiązek podlegania prokuratora również Konstytucji i kierowania się przez niego zasadą niezależności. Skoro prokurator stojący

na czele prokuratury nie byłby członkiem rządu, to zbędne byłoby pozostawienie mu uprawnień wskazanych w art. 12 § 1 i 2 Prawa o prokuraturze⁵, związanych z szerokim zbieraniem informacji o prowadzonych na terenie całego kraju postępowaniach, które budzą szczególne zainteresowanie medialne, po to aby w przyszłości wykluczyć wykorzystanie w ten sposób pozyskanych informacji do innych, niż ściganie, celów. Nie chodzi tutaj o to, aby nie przekazywać społeczeństwu informacji o działalności prokuratury, ale o to, aby w prawidłowy sposób realizowana była zasada domniemania niewinności, która jest wskazana w art. 5 § 1 KPK⁶. Prawidłowe realizowanie tej zasady oznacza, że informowanie o popełnieniu przestępstwa powinno następować po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego. Wszelkie wcześniejsze czynności prokuratury, a także sądu, nie mogą nawet sugerować, że doszło do popełnienia czynu zabronionego i sprawstwa określonej osoby. Obowiązki informacyjne wobec społeczeństwa o zadaniach prokuratury, prowadzonych postępowaniach, mogłyby być realizowane na poziomie prokuratur rejonowych, okręgowych lub regionalnych przez ich rzeczników prasowych. Pozwoliłoby to na pokazanie zakresu czynności oraz rodzaju spraw w lokalnym, na danym terenie, środowisku, co mogłoby mieć także znaczenie prewencyjne. Należałoby jednak zakres przekazywanych informacji uzależnić od zgody referenta sprawy, a nie tak jak jest obecnie zapisane w art. 12 § 3 Prawa o prokuraturze przekazywać informacje o sprawie bez zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Postulat ten oczywiście nie oznacza zakazu zbierania danych statystycznych o przestępczości, co ma ważne znaczenie w zakresie prowadzenia odpowiedniej polityki karnej, a jedynie tego, aby bardzo szeroki obowiązek informacyjny, który obecnie jest realizowany w prokuraturach, na wszystkich poziomach, został znacznie ograniczony i pozostawiony w gestii poszczególnych jednostek prokuratury, po zgodzie prowadzącego postępowanie. Nie ma żadnej potrzeby, aby informacje o konkretnych postępowaniach z wszystkich szczebli prokuratur były przekazywane do Prokuratury Krajowej. Obowiązki informacyjne, realizowane wobec społeczeństwa na niższych

² Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

³ Chodzi o gwarancje konstytucyjne dla prokuratorów, takie, jakie mają sędziowie, np. art. 178 Konstytucji RP.

⁴ Chodzi o to, aby uniemożliwić przekazywanie kompetencji przez Prokuratora Generalnego, który jest jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości na rzecz Prokuratora Krajowego, co tylko pozornie może rozwiązać kwestię niezależności.

⁵ Należy także zwrócić uwagę na to, że do zbierania i przekazywania tego typu danych nie jest wymagana zgoda prowadzącego postępowanie przygotowawcze, a odpowiedzialność za ewentualne roszczenia ponosi Skarb Państwa (art. 12 § 3 i 4 Prawa o prokuraturze).

⁶ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego – Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, a także K. Patora, Medialne i społeczne domniemanie winy a prawne domniemanie niewinności (spojrzenie prawne a nowa perspektywa), *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica*, Nr 92/2020, s. 75–93.

szczegółach prokuratur odciążąłyby prokuratorów od sporządzania i przekazywania tych informacji do Prokuratury Krajowej, a także przyczyniły się do podniesienia zaufania wobec prokuratury.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że za niezależnością prokuratora stojącego na czele prokuratury powinna iść niezależność każdego prokuratora, co powinno prowadzić do wyłączenia prawa do wydawania prokuratorowi wiążących poleceń, o których mowa w art. 8 Prawa o prokuraturze⁷. Jeśli jednak prawo to zostało pozostawione, to zasadne byłoby dokonanie kontroli takiego polecenia poprzez skierowanie odwołania przez prokuratora, któremu wydane zostało takie polecenie, do sądu, jako organu, który poza prokuraturą, powinien dokonać obiektywnej oceny wydanego polecenia. Jeśli prawo do odwołania od polecenia dotyczy możliwości odwołania do przełożonego, a ostatecznie do przełożonego nad prokuratorem, który wydał zakwestionowane polecenie, to trudno przypuszczać, że odwołanie zostanie obiektywnie rozpoznane. Należy także usunąć zapis art. 7 § 2 Prawa o prokuraturze, że każdy prokurator „jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego”. Zarządzenia, wytyczne i polecenia nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi, a tylko pewnymi sformalizowanymi poglądami na stosowanie prawa, które nie są wyrażane w formie prawa przez odpowiedni i uprawniony do uchwalania obowiązującego prawa organ, a tylko przez pojedyncze osoby. Żaden prawnik nie powinien być zobowiązany do stosowania się do tego typu indywidualnych poglądów drugiego prawnika. Przecież poglądy wyrażone w doktrynie czy orzecznictwie sądowym, poza wypadkami konkretnych przepisów prawa⁸, nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, to tym bardziej zapatrywania prawne w postaci wytycznych, zarządzeń oraz poleceń nie powinny mieć charakteru powszechnie obowiązującego. Prokuratorzy, podobnie jak sędziowie⁹, powinni podlegać tylko ustawom oraz Konstytucji. Nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia do tego, aby odpowiednio przygotowani, po studiach oraz aplikacji prokuratorskiej, prokurator, który najlepiej zna materię prowadzonych lub nadzorowanych przez siebie postępowań miał obowiązek wykonywać polecenia, wytyczne, czy zarządzenia, które są wydane na podstawie indywidualnej decyzji i nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. Trzeba także zauważyć, że zgodnie z art. 60 § 1 Prawa o prokuraturze związanie wytycznymi Prokuratora Generalnego, wydanymi na wniosek Prokuratora Krajowego, a dotyczącymi metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych, dotyczy także „wszystkich organów uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego”. Analizując treść owych, wydawanych wytycznych należy stwierdzić, że mają one ogólny charakter i bardzo często są treściowo powtórzeniem obowiązujących przepisów prawa. Prokurator powinien być zobowiązany do stosowania ustaw i Konstytucji,

a nie aktów, które nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi, niewskazanymi w art. 87 Konstytucji¹⁰. Wymaga podkreślenia, że pomimo tego, iż system kształcenia we wszystkich zawodach prawniczych jest zbliżony, a ponadto możliwe jest przejście do prokuratury z innych zawodów prawniczych, to tylko w prokuraturze istnieje obowiązek wykonywania poleceń, wytycznych oraz zarządzeń. Należy podkreślić, że sprzeczne z art. 87 Konstytucji RP jest treść art. 60 § 1 Prawa o prokuraturze, z której wynika, że wydane wytyczne są wiążące dla wszystkich innych organów uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego, choć te wytyczne nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującymi. Trzeba także zauważyć, że odpowiednie zastosowanie przepisów musi być poprzedzone znajomością zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, którą posiada prokurator wykonujący czynności w danej sprawie lub nadzorujący postępowanie. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na to, aby czynności prokuratora skierować na aktywne gromadzenie materiału dowodowego, a nie czynności polegające na zapoznawaniu się przez kolejnego prokuratora z gromadzonym materiałem dowodowym, które i tak nigdy nie będzie tożsame z wiedzą prokuratora, w którego referacie sprawa się znajduje.

Właściwa ranga aktu prawnego powinna być nadana także aktowi prawnemu, który reguluje szczegółowo działalność prokuratury. Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.4.2016 r. – wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹¹. Powinien to być akt prawny w postaci ustawy, który winien być opracowany przez zespół teoretyków oraz praktyków i poddany odpowiedniemu procesowi konsultacji w środowisku prawniczym oraz na etapie procesu legislacji, tak aby nie powielano rozwiązań, które mają historię kilkudziesięciu lat i aby stworzyć przepisy, które będą odpowiednie dla niezawisłych prokuratorów oraz niezależnej i nowoczesnej prokuratury.

Tak więc potrzeba separacji prokuratury jawi się jako niezbędna i konieczna, która powinna mieć konstytucyjny charakter i dotyczyć separacji instytucjonalnej, ale także jednostkowej, zapewnionej każdemu prokuratorowi, na wzór sędziów.

⁷ Ustawa z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360).

⁸ Chodzi tutaj o art. 88 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie uchwał SN o mocy zasady prawnej i możliwości odstąpienia od nich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), a także art. 441 oraz art. 442 § 3 KPK.

⁹ W art. 178 ust. 1 Konstytucji RP znajduje się zapis, że: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1115.

Kadry w prokuraturze

Każda instytucja nie jest tworem tylko wyobrażonym, jest taka, jacy ją tworzą ludzie. Dlatego też szczególnie nacisk należy położyć na kształcenie kadry przyszłych prokuratorów oraz jasno określić możliwości awansu prokuratorów, który powinien być oparty na rzetelnej ocenie ich pracy. Dobrym rozwiązaniem w tym zakresie były konkursy na zwalniane stanowisko prokuratorskie. Wadą tego rozwiązania były stawiane wymogi, związane z ogromną liczbą badanych spraw, co w przypadku oceny prokuratorów z prokuratur okręgowych czy też apelacyjnych było bardzo trudne i długotrwałe, a to ze względu na rozmiar pojedynczych, prowadzonych, czy też nadzorowanych przez nich, spraw. W tym zakresie należałoby szczególnie nacisk położyć na wyniki postępowań sądowych, kiedy praca prokuratora oceniana jest przez niezawisły sąd. Ponadto poza liczbą badanych spraw, kolejnym kryterium oceny kandydata powinien być czasokres pracy kandydata na danym szczeblu prokuratury. Bez oceny merytorycznej kandydata nie da się zbudować profesjonalnej oraz obiektywnej kadry prokuratorskiej. Do budowania kadry prokuratorskiej należy włączyć samorząd prokuratorski, ponieważ znalazłby on prezentowaną kandydaturę i miał możliwość podjęcia merytorycznej i obiektywnej opinii. Trzeba podkreślić, iż nie powinien o awansie prokuratora decydować jeden człowiek, najczęściej kierujący daną jednostką prokurator, ponieważ wówczas decyzje mają wysoce uznaniowy charakter i ograniczają konkurencyjność.

Ponadto nabór na stanowiska kierownicze powinien być poprzedzony nie tylko badaniami spraw kandydata, ale także wiążącymi opiniami co do jego kompetencji społecznych, w tym umiejętności współpracy nie tylko z prokuratorami, ale także pracownikami zatrudnionymi w sekretariatach prokuratury. Jedynym kryterium oceny pracy prokuratora nie powinna być ocena statystyczna jego pracy, ponieważ to poziom merytoryczny, a nie statystyka powinna decydować o awansie zawodowym. Jednym z kryteriów oceny powinna być ocena dokonana przez sąd skierowanego aktu oskarżenia, pod względem prawidłowości przyjętej kwalifikacji prawnej, zakresu czynów objętych prawomocnym wyrokiem. W zakresie w inny sposób zakończonych postępowań przedmiotem oceny powinna być ilość nieuwzględnionych środków odwoławczych. Wieloosobowa i wielopoziomowa ocena pracy prokuratora powinna zapobiegać awansom, które mają pozamerytoryczny charakter.

Kolejna kwestia dotyczy powrotu do kadencyjności stanowisk kierowniczych, które gwarantują większą niezależność prokuratorów kierujących jednostkami prokuratur. Ta sama zasada powinna być przyjęta w odniesieniu do naczelników lub kierowników komórek organizacyjnych w danej jednostce prokuratury. Odwołanie ze stanowiska kierowniczego przed upływem kadencji winno następować tylko w ramach pra-

womocnego ukarania na taką karę przez sąd dyscyplinarny. Należy powrócić do wielopłaszczyznowego opiniowania kandydatów. Nie do zaakceptowania jest obecne rozwiązanie, w którym nie ma możliwości wydania obowiązującej opinii i głosowania nad kandydaturą.

Zmian wymaga również ocena danego prokuratora, który ubiega się o delegację do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Kandydatura powinna być przedstawiana na Zgromadzeniu Prokuratorów jednostki, do której przyjęcie się ubiega. Na ocenę tę powinna składać się analiza poziomu pracy, dokonana przez wizytatora jednostki nadrzędnej, opinia kierującego jednostką, w której dany prokurator jest zatrudniony. Kandydat winien zaprezentować się przed Zgromadzeniem i odpowiedzieć na ewentualne pytania. Obecnie delegowanie do jednostki wyższego szczebla dyktowane jest potrzebami kadrowymi i zgodą kandydata, co prowadzi do delegacji z pominięciem kolejnych szczebli prokuratury. Skutkiem takich rozwiązań jest preferowanie osób, które nie mają odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Należy usunąć rozwiązanie, na podstawie którego możliwe jest awansowanie prokuratorów z pominięciem jednego lub kilku szczebli prokuratur, np. z prokuratury rejonowej do Prokuratury Krajowej, ponieważ dochodzi do wręcz kuriozalnych sytuacji, kiedy prokurator z kilkuletnim stażem pracy, bez odpowiedniej wiedzy teoretycznej oraz praktycznej, nadzoruje pracę prokuratora, który dysponuje znacznie większą wiedzą, stażem pracy oraz wynikającym z niego doświadczeniem i co ma miejsce w praktyce nadzorujący prokurator nakazuje wykonanie czynności, które szkodzą sprawie, a także są niezgodne z obowiązującym prawem.

Należy także wyeliminować nagrody w prokuraturze¹², szczególnie po doświadczeniach ostatnich lat, kiedy są one postrzegane jako element wpływania na decyzje prokuratorów, przy całkowitej uznaniowości ich przyznawania, pozostawionej w rękach pojedynczych osób, w oderwaniu od merytorycznych wyników pracy. Dotyczy to także nagród w postaci wcześniejszego awansu, co nie jest związane z wiedzą, ale dyspozycyjnością prokuratorów. Trzeba podkreślić, że wynagradzanie prokuratorów musi być oparte na zobiektywizowanych kryteriach. Wynagrodzenia prokuratorów powinny być różnicowane stażem pracy, a także jednostką organizacyjną prokuratury, w której dany prokurator jest zatrudniony. Inne składniki wynagradzania w postaci nagród, które mają uznaniowy charakter, muszą być wyeliminowane. Zakres obowiązków, które są realizowane w prokuraturze, jest – co zrozumiałe – różny, ale nie ma żadnych podstaw prawnych, ani faktycznych do tego, aby jedno z tych obowiązków dyskredytować, a inne doceniać w formie nagród.

Należy jednak rozważyć wprowadzenie tzw. dodatków wielkomiejskich, ze względu na to, że w dużych miastach

¹² Stanowi o tym art. 133 Prawa o prokuraturze.

zakres obowiązków prokuratorów jest znacznie większy, a ponadto koszty utrzymania są także zwiększone. W tym zakresie elementem decydującym byłaby ilość mieszkańców, która zamieszkuje obszar właściwości danej prokuratury. Jest to obiektywne kryterium, a jednocześnie można reprezentować tezę, że większa liczba mieszkańców jest związana ze zwiększoną liczbą inicjowanych przez nich postępowań karnych. Takie podejście powinno także zapobiec brakom kadrowym w tych jednostkach organizacyjnych prokuratur, które znajdują się na terenie dużych miast.

Zakres kompetencji prokuratury

Zakres spraw, którymi zajmuje się prokuratura jest określony zbyt szeroko. Dotyczy to zarówno obowiązków wewnętrznych prokuratorów, jak i wobec podmiotów zewnętrznych. W zakresie tych pierwszych ograniczeniach muszą ulec obowiązki informacyjne wobec Prokuratury Krajowej, o czym była już mowa. W drugiej kategorii, w szczególności, dotyczy to bardzo rozbudowanego obowiązku ścigania przestępstw z urzędu oraz rozbudowanej zasady legalizmu¹³. Ilość i skomplikowanie przestępczości, w związku z wykorzystaniem środków masowej komunikacji, głównie Internetu, gwałtownie rośnie. Przy tym maleją możliwości wykrywcze, a rosną koszty prowadzonych postępowań. Trzeba podkreślić, że niedobór zasobów osobowych w prokuraturach nie jest zjawiskiem nowym, ale przy rosnącej ilości, zakresie prowadzonych postępowań, należałoby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia pewnych ograniczeń już na poziomie prowadzonych śledztw, tak aby bardziej racjonalnie wykorzystać zasoby ludzkie, którymi dysponuje prokuratura. Przykładowo nie ma żadnych racjonalnych powodów do tego, aby możliwość dobrowolnego poddania się karze ograniczać tylko do drobnej przestępczości. Należałoby wyeliminować jako czynnik ograniczający dobrowolne poddanie się karze zagrożenie ustawowe wymiarem kary pozbawienia wolności¹⁴, które jest wskazane w Kodeksie karnym oraz ustawach pozakodeksowych. Oznaczałoby to danie większego obszaru decyzji dla prokuratora. Ponadto w przypadku dobrowolnego poddania się karze możliwe byłoby wcześniejsze wykorzystanie sił do innych postępowań. Ograniczenie zagrożenia ustawowego powinno być także usunięte na etapie postępowania sądowego, a jedynym kryterium – pozostawionym ocenie sądu – powinny być zebrane dowody oraz stanowisko oskarżonego, który chce się dobrowolnie poddać karze.

Należy także znacznie rozszerzyć możliwości zastosowania art. 11 § 1 KPK¹⁵ w zakresie umorzenia absorpcyjnego, np. poprzez podejmowanie decyzji przez prokuratora co do czynów, które zostaną skierowane z aktem oskarżenia do sądu. Trzeba zauważyć, że podwyższenie zagrożenia ustawowego doprowadziło do tego, że znaczna część czynów obecnie

zagrożona jest karą wyższą niż 5 lat pozbawienia wolności, chociażby np. czyn kwalifikowany z art. 286 § 1 KK, co oznacza, że umorzenie absorpcyjne nie obejmuje znacznej ilości czynów zabronionych. Ma to szczególnie ważne znaczenie przy przestępczości internetowej, gdzie liczba transakcji kwalifikowanych jako oszustwo z art. 286 KK¹⁶ jest bardzo duża, co skutkuje długo trwającymi postępowaniami. Podnoszenie zagrożenia ustawowego oraz tworzenie przepisów prawa karnego materialnego, które ograniczają decyzję sądów w zakresie wymiaru kary, środków karnych czy też środków kompensacyjnych, samo w sobie, nie doprowadzi do wyższego wymiaru kar w orzeczeniach sądowych. Należałoby w tym zakresie pozostawić decyzyjność prokuratorom oraz sędziom, jako tym, którzy znają okoliczności popełnienia czynu, warunki i właściwości osobiste oskarżonego i właściwiej potrafią dobrać rodzaj reakcji prawnokarnej.

Należy także zwrócić uwagę na długotrwałe postępowania przygotowawcze, zwłaszcza w tzw. przestępczości gospodarczej, gdzie decyzja o zakończeniu lub kontynuowaniu postępowania, w określonych wątkach powinna być pozostawiona samodzielnemu prokuratorowi, który dokonuje oceny, czy w danym postępowaniu będzie możliwe zebranie dowodów, które pozwolą na skierowanie aktu oskarżenia do sądu. Jeśli brak jest możliwości skutecznego ścigania w odniesieniu do określonych kategorii czynów zabronionych, to należałoby rozważyć zakończenie takich postępowań, a w przypadku braku pokrzywdzonego, co dotyczy ogromnej ilości czynów zabronionych z Kodeksu karnego skarbowego, łapownictwa, a także wielu innych, odstąpić bez dalszego wykonywania czynności oraz bez sporządzania decyzji merytorycznej. Wówczas należy rozważyć opisanie w jakim wątku i z jakiego powodu czynności nie są kontynuowane. Takie rozwiązanie dałoby możliwość skupienia się na tych śledztwach, gdzie zebrany materiał dowodowy rokowałby skierowaniem aktu oskarżenia do sądu. Dotyczyłoby to czynów jednorodnych, w dużej ilości, popełnionych przez tę samą osobę lub osoby.

W zakresie kompetencji prokuratury powinny znaleźć się stałe zadania związane z polityką informacyjną, ale w zakresie informowania społeczeństwa o prawdopodobnych lub zaistniałych nowych formach popełniania przestępstw, tak aby informacje te uchroniły obywateli przed ich pokrzywdzeniem i miały tylko prewencyjny charakter.

¹³ K. Patora, Zasada oportunistu w prawie karnym (analiza problemu i postulaty *de lege ferenda*), Przegląd Policyjny Nr 1/2021, s. 44–68.

¹⁴ Chodzi o ograniczenie wskazane w art. 387 § 1 KPK, gdzie dobrowolne poddanie się karze jest ograniczone do przestępstw nieprzekraczających 15 lat pozbawienia wolności.

¹⁵ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

¹⁶ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).

Nadzór w prokuraturze

Istotnym związaniem znacznej części prokuratorów jest konieczność sprawowania nadzoru służbowego oraz nadzoru instancyjnego, który wynika z konieczności wydawania postanowienia o przedłużeniu czasu trwania postępowania przygotowawczego przez samego prokuratora, który nadzoruje dane postępowania, a po przekroczeniu pewnych terminów przez kierownika jednostki nadrzędnej, który musi korzystać z podległych mu prokuratorów, którzy powinni zapoznać się z aktami przedstawionych im postępowań. Dochodzi do tego, że jedno postępowanie jest objęte i nadzorem służbowym i nadzorem instancyjnym¹⁷, co jest związane z przekazywaniem informacji przez prokuratora nadzorującego dane postępowanie do jednostki wyższego szczebla, a także sporządzaniu wniosków o przedłużanie czasu trwania śledztwa i wskazaniu jakie czynności zostały do tej pory wykonane i jakie należy wykonać. Prokurator, który sporządza projekt postanowienia o przedłużeniu czasu trwania śledztwa musi zapoznać się z aktami sprawy i dokonać zasadności złożonego wniosku. Z drugiej strony, nie ma możliwości odmowy wydania postanowienia o przedłużeniu czasu trwania śledztwa, ponieważ obowiązujące przepisy takiej opcji w ogóle nie przewidują. Konieczność sporządzania wniosków o przedłużenie czasu trwania śledztwa oraz informacji o stanie sprawy, wykonanych czynnościach, a także czynnościach przewidywanych do przeprowadzenia, na wyższym szczeblu prokuratury, przetwarzania jej, może mieć jedynie znaczenie dyscyplinujące do zintensyfikowania czynności, jednak przy bardzo ograniczonych możliwościach kadrowych Policji oraz prokuratorów do wykonywania czynności, podmiotowej oraz przedmiotowej obszerności tych postępowań, są to dodatkowe czynności, które znacznie przedłużają czas trwania śledztwa, ponieważ ten wniosek należy sporządzić, wykonać kopię lub skany akt sprawy i przetransportować do odpowiedniej jednostki organizacyjnej prokuratury. Krytyce należy poddać także konieczność posiadania przez prokuratora postanowienia o przedłużeniu czasu trwania śledztwa, gdy występuje on z wnioskiem do sądu o zastosowanie tymczasowego aresztowania lub przedłużenie czasu jego trwania. Postanowienie o przedłużeniu czasu trwania śledztwa ma wskazywać na konieczność przeprowadzenia czynności. Jest oczywistym, że w zakresie czynności planowanych musi mieć ogólny charakter. Ma świadczyć, że postępowanie nie zostało zamknięte i jest potrzeba jego kontynuowania, co widać z samych akt sprawy. Środek zapobiegawczy służy temu, aby podejrzany w niezbędnym zakresie był zabezpieczony do postępowania. Należałoby rozważyć, czy nie byłoby wystarczające wydanie tylko postanowienia o wszczęciu śledztwa, ponieważ brak decyzji końcowej oznaczałby, że postępowanie jest nadal prowadzone, a we wniosku o zastosowanie lub przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania prokurator wskazał-

by jakie czynności należy wykonać i uzasadnić zastosowanie lub przedłużenie czasu trwania środka zapobiegawczego do konkretnej osoby.

Ograniczenie nadzoru służbowego oraz instancyjnego nad śledztwami czy też dochodzeniami, przy zachowaniu przepisów dotyczących składania środków odwoławczych do sądu nie oznaczałoby braku kontroli nad decyzjami prokuratora, a wręcz przeciwnie kontrola ta pozostałaby w rękach odrębnego organizacyjnie oraz niezależnego sądu i niezależnego sędziego. Na marginesie należy zaznaczyć, że prawidłowe prowadzenie nadzoru wymagałoby takiej samej znajomości akt sprawy jak referenta sprawy, co w wielu wypadkach jest wręcz niemożliwe, jeśli wykonuje on sam czynności procesowe, a ponadto ze względu na ograniczony czas i obszerność zgromadzonego materiału dowodowego. Poprzez zniesienie nadzoru służbowego oraz instancyjnego możliwe byłoby ograniczenie czynności typowo odtwórczych na rzecz efektywnych czynności merytorycznych i bardziej racjonalne wykorzystanie prokuratorów do efektywnego prowadzenia postępowań. W tym miejscu należałoby, tytułem dodatkowego uzasadnienia, wskazać, że owych czynności nadzorczych brak jest na etapie postępowania sądowego, co jest oczywiste, ze względu na niezawisłość Sędziów, a postępowania sądowe są prowadzone i kończą się wydawaniem orzeczeń.

Ponadto należałoby zakazać przeprowadzania badania w prokuraturze spraw, które były przedmiotem oceny dokonanej przez sąd, w następstwie złożonego przez stronę środka odwoławczego. Do tej grupy należałoby zaliczyć także te sprawy, w których nie został wniesiony środek odwoławczy i które stały się prawomocne, chyba, że konieczne byłoby, na wniosek uprawnionego podmiotu, przeprowadzenie badania, w trybie art. 327 lub 328 KPK.

Zniesienie nadzoru służbowego oraz instancyjnego, przy pozostawionej sądowej kontroli poziomu prowadzonych postępowań przygotowawczych, w następstwie składanych środków odwoławczych, pozwoliłoby zrationalizować pracę prokuratorów do efektywnych czynności, a jednocześnie poddać poziom wykonywanych czynności kontroli i niezawisłego sądu.

Postępowania dyscyplinarne w prokuraturze

Zmianie powinny ulec także przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych prokuratorów, zarówno co do podstaw, ale i procedury. W zakresie pierwszego z wymienionych zagadnień należy krytycznie ocenić jako podstawy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego te, które są sformułowane bardzo ogólnie, tj. działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wy-

¹⁷ Art. 29 Prawa o prokuraturze.

miaru sprawiedliwości lub prokuratury (art. 137 § 1 pkt 2 Prawa o prokuraturze), a także działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub prokuratora, skuteczność powołania sędziego, lub prokuratora, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 137 § 1 pkt 3 Prawa o prokuraturze). Obie te przesłanki powinny być usunięte, a pozostawiona przesłanka oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa, przy czym należy wskazać, że jeśli założyć podleganie przez prokuratorów tylko ustawom i Konstytucji, to oczywista i połączona z nią obraza prawa powinna dotyczyć tylko ustaw oraz Konstytucji, a nie aktów indywidualnych. Kwestionowane, wprowadzone w art. 137 § 1 pkt 2 oraz 3 Prawa o prokuraturze, przesłanki nie oznaczają jednocześnie naruszenia ustaw oraz Konstytucji i dlatego są w praktyce interpretowane rozszerzająco. Ponadto zaniechanie przez prokuratora odpowiedniej reakcji na naruszenie prawa w postaci Konstytucji lub ustawy może być uważane jako niedopełnienie obowiązków służbowych.

Nie do przyjęcia jest także zapis z art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze, z którego wynika, iż nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym, ponieważ podstawa przewinienia dyscyplinarnego została określona w sposób bardzo niejasny, w postaci „interesu społecznego”. Takie rozwiązanie daje pole do nadużyć w interpretacji pojęcia „interesu społecznego” wobec tych prokuratorów, którzy naruszają obowiązujące prawo i rzucenie im – przez ustawodawcę – koła ratunkowego, którego będą się mogli, w razie potrzeby, chwycić. Wydaje się, że powołany wyżej przepis, który uwalniałby od odpowiedzialności dyscyplinarnej, dotyczy takiego zachowania, które może być powiązane z łamaniem procedur. Należy jednak zaznaczyć, że takie zachowanie może być uznane za stosowanie tortur¹⁸, i prowadzić do odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej, a także niemożności powołania się na tak pozyskany dowód w sprawie¹⁹.

Poważne wątpliwości budzą także niektóre obowiązki, nałożone na prokuratorów, a to ze względu na ich niedookreśloność, która może dawać podstawę do rozszerzającej interpretacji w kierunku dopuszczenia się deliktu dyscyplinarnego. Należy zwrócić uwagę na treść art. 103a ustawy – Prawo o prokuraturze²⁰, który nakłada obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, że wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa, przy czym żaden przepis nie określa jak należy rozumieć pojęcie „zrzeszenia” oraz nie precyzuje czy chodzi także o przynależność przed powołaniem na stanowisko prokuratora, a jeśli tak to od jakiego czasu. Odpowiedzi na te pytania nie udziela także A. Staszak w komentarzu do Prawa o prokuraturze²¹. Przy nakładaniu obowiązków na obywatela, w tym na prokuratora, należy jasno wskazać na czym dany obowiązek polega, a ponadto tak ustanowić treść tego obowiązku, aby możliwy

był on do wykonania. O ile uzasadnione są informacje co do pozostałych obowiązków, to zakwestionowany obowiązek przynależności do zrzeszeń, bez wskazania o jakie organizacje chodzi i od kiedy, od jakiego czasu, trudno doszukiwać się merytorycznych podstaw. Jeżeli ustawodawca nie wskazał dokładnie treści tego obowiązku, to jest oczywiste, iż nie może egzekwować jego wykonania. Nie po myśli ustawodawcy, która nie została sprecyzowana, wykonanie takiego obowiązku może stać się podstawą swoistej pułapki zastawionej na prokuratora, a ponadto sprowadzać zagrożenia dla prokuratora oraz członków jego rodziny. Stąd obowiązek składania oświadczeń, odnośnie zrzeszeń powinien być usunięty, a w zakresie funkcji pełnionych w fundacjach, doprecyzowany czy dotyczy czasu przed powołaniem na stanowisko prokuratora oraz przesłanki niemożności pogodzenia z obowiązkami prokuratora. Należy zastrzec, że prokurator – w zakresie swoich obowiązków służbowych – powinien być zobowiązany do stosowania się do ustaw oraz Konstytucji, a w zakresie poza nimi być zobowiązany do składania oświadczenia tylko w niezbędnym zakresie. Wątpliwe – z punktu widzenia osiągnięcia zamierzonych celów – jest publikowanie oświadczeń z art. 103a ustawy – Prawo o prokuraturze.

Z drugiej strony, przy mało precyzyjnie nakreślonych obowiązkach nakładanych na prokuratora, które mogą stać się podstawą zarzutu dyscyplinarnego, należy podkreślić mało sprecyzowane obowiązki rzecznika dyscyplinarnego wobec prokuratora. Przykładowo z przepisów obowiązującego Prawa o prokuraturze nie wynika w jakim czasie powinno nastąpić ogłoszenie zarzutu dyscyplinarnego²², co daje podstawy do skierowania postępowania dyscyplinarnego przeciwko osobie poprzez wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutu dyscyplinarnego, bez ogłoszenia tego zarzutu. Nie zostały uregulowane także kwestie dotyczące obowiązku doręczenia

¹⁸ Wyrok ETPC z 1.6.2010 r. w sprawie *Gäfgen* przeciwko *Niemcom*, 22978/05, <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/egmr/05/22978-05-1.php>, 3.8.2019 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22868977%22%22itemid%22:%5B%222001-99015%22%5D%22%7D>], 28.12.2019 r., K. Patora, E. Świąder, Sprawa *Gäfgen* przeciwko *Niemcom*. Analiza przypadku. Przegląd Policyjny Nr 2(138), s. 219–235; także wyrok ETPC z 5.11.2020 r. *Ćwik* przeciwko *Polsce* (skarga Nr 31454/10), <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/index.html?ComplainantName=%c4%87wik&ComplainantYear=0&CaseType=Decision%2cSentence>, dostęp 25.9.2021 r.; K. Patora, Sprawa *Ćwik* przeciwko *Polsce*, Przegląd Policyjny Nr 146(2)/2022, s. 40–50.

¹⁹ Blżej odnośnie nielegalnego uzyskania dowodów *W. Jasiński*, Nielegalnie uzyskane dowody w procesie karnym. W poszukiwaniu optymalnego rozwiązania, Warszawa 2019, s. 162 i n., a także *M. Rusinek*, Z problematyki zakazów dowodowych w postępowaniu karnym, Warszawa 2019, s. 397 i n.

²⁰ Obowiązek został nałożony na podstawie ustawy z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190).

²¹ A. Staszak w: P. Drembowski (red.), Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur, Warszawa 2021, s. 256–257.

²² Z treści art. 135 i n. Prawa o prokuraturze nie wynika żaden termin do ogłoszenia zarzutu dyscyplinarnego.

decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, co może prowadzić do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego poza przyszłym obwinionym. Brak jest wskazania w art. 154 Prawa o prokuraturze ostatecznego terminu, w którym można prowadzić postępowanie dyscyplinarne i jakiegokolwiek odniesienia do przepisu art. 313 § 1 KPK, który nakazuje niezwłoczne ogłoszenie zarzutu, po jego sporządzeniu, co daje szerokie podstawy do długotrwałego przeciągania takiego postępowania i *de facto* stawiania obwinionego prokuratora w gorszej sytuacji niż przewidują to przepisy KPK wobec podejrzanego. Przepisy Prawa o prokuraturze, w zakresie postępowania dyscyplinarnego nie przewidują możliwości złożenia wniosku o ustne lub pisemne uzasadnienie przez rzecznika dyscyplinarnego podstaw faktycznych oraz prawnych zarzutu dyscyplinarnego. Takie luki w obowiązującym Prawie o prokuraturze należy ocenić szczególnie negatywnie. Jest to także forma karania prokuratora, przeciwko któremu toczy się takie postępowanie dyscyplinarne, przy jednoczesnym unikaniu weryfikowania takiego postępowania pod względem zasadności zarzutu ze strony sądu. Łącznie z niejasnymi i kwestionowanymi podstawami wszczęcia postępowania dyscyplinarnego uchwalone przepisy prowadzą do dużej dowolności dla rzeczników dyscyplinarnych, w zakresie prowadzenia tych postępowań. Ponadto uchwalone przepisy nie mają w minimalnym zakresie zapewnionych gwarancji dla obwinionego, ponieważ zgodnie z treścią art. 157a Prawa o prokuraturze, nie stosuje się art. 117 § 2 KPK, który ma gwarancyjny charakter w sytuacji, kiedy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynikało z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn, a także wtedy, gdy osoba ta usprawiedliwiła należycie niestawiennictwo i wnosi o nieprzeprowadzenie czynności bez jej obecności, chyba że ustawa stanowi inaczej, co jest kolejnym przykładem nierówności w traktowaniu obwinionego prokuratora wobec podejrzanego. Jest to przykład naruszenia zasady równości wobec prawa, wskazanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestionowane jest także i to, że sądem dyscyplinarnym w I instancji jest Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i 1 ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, lub w sprawach, w których wniosek złożył Sąd Najwyższy, oraz w sprawach, o których mowa w art. 137 § 1 pkt 3, a w II instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i 1 ławnika Sądu Najwyższego, szczególnie w kontekście licznych orzeczeń ETPCz²³, z których wynika, że podstawą do oceny czy mamy do czynienia z sądem jest także ocena procedury powołania na stanowisko sędziego w celu oceny ewentualnego wpływu innej władzy na obsadę stanowiska sędziego. W praktyce oznacza to, że orzeczenie

Sądu Dyscyplinarnego może być kwestionowane, jako wydane przez organ, który nie będzie uznany za sąd i naruszać prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Stąd od orzeczenia sądu I instancji powinna przysługiwać apelacja do Sądu Najwyższego, Izby Karnej. Rozważenia wymaga także zasadność wprowadzenia czynnika społecznego do Sądu Najwyższego, gdzie rozpatrywane są bardzo skomplikowane zagadnienia prawne.

Udział szerszego grona ekspertów w tworzeniu projektów obowiązującego prawa

W obecnej sytuacji dochodzi do bardzo szybkiego, bez dostatecznych analiz, uchwalania zmian w prawie, w tym w szczególności w prawie karnym²⁴. Najczęściej są one związane z podnoszeniem zagrożenia ustawowego dla poszczególnych przestępstw bądź wprowadzania uszczegółowionych regulacji, które ograniczają możliwość podjęcia decyzji przez sąd. Zmiany w prawie karnym powinny być poprzedzone analizami związanymi z tym, czy danego, społecznie groźnego zjawiska, nie można zakwalifikować na podstawie przepisu, który już obowiązuje. Tworzenie nowych typów przestępstw przyczynia się tylko do coraz większego chaosu w prawie i wątpliwości interpretacyjnych. Zauważalny jest także brak jakichkolwiek opinii prawnych, co do zasadności wprowadzanych zmian, środowisk akademickich i pochodzących ze strony zawodów prawniczych. Najczęściej reakcja wspomnianych środowisk następuje po zapowiedziach zmian w prawie, które nie mają merytorycznego charakteru, a zdarza się także, że łamią Konstytucję, co jest związane z bardzo krytyczną oceną wprowadzanych zmian. Zauważalny jest całkowity brak włączenia w proces zmian prawa środowiska naukowego, a także prawników-praktyków zajmujących się danym zagadnieniem prawnym. Ograniczenie we współpracy tylko do ściśle określonych w art. 3 § 1 pkt 5 Prawa o prokuraturze zagadnień w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania jest niesłuszne i nieuzasadnione. Brak jest obowiązku pozyskania analiz prawnych do wykazania zasadności wprowadzenia zmian. Takie postępowanie prowadzi do uchwalania przepisów, które tylko wprowadzają chaos prawny, pomijając kwestie, które powinny być już dawno rozwiązane, ze względu na ich znaczenie dla pokrzywdzonych. Tytułem przykładu należałoby rozważyć

²³ Wyroki: z 22.7.2021 r., sygn. 43447/19 *Reczkowicz przeciwko Polsce*, z 3.2.2022 r., skarga nr 1469/20, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, z 8.11.201 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, z 6.10.2022 r., skarga nr 35599/20, *Juszczyszyn przeciwko Polsce*.

²⁴ K. Patora: Wolność badań naukowych a inteligentne podejście do przestępczości w: W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka, M. Kurzyński. *In dubio pro humanitate*. W stulecie urodzin Profesora Mariana Cieślaka. WUWM. Olsztyn 2023, s. 607–619.

wprowadzenie jako okoliczności obciążającej popełnienie czynu zabronionego przy pomocy Internetu, co ma wpływ na liczbę pokrzywdzonych oraz wielkość wyrządzonej im szkody. Byłoby to z większym pożytkiem niż wprowadzenie definicji występku o charakterze chuligańskim, ze względu na konieczność wykazania takich przesłanek jak okazywanie rażącego lekceważenia porządku prawnego, jeśli każdy dopuszczający się występkowi lekceważy porządek prawny, a określenie stopnia tego lekceważenia jest wysoce ocenne. Niedoceniany i całkowicie pomijany jest aspekt przeprowadzania badań prawnoporównawczych, co pozwoliłoby skorzystać z rozwiązań, które zostały sprawdzone w innych krajach, po przeprowadzeniu lub wykorzystaniu przeprowadzonych rzetelnych badań naukowych. Należałoby rozważyć danie Prokuratorowi Krajowemu uprawnienia do złożenia władzy ustawodawczej projektów aktów prawnych, które mogą mieć znaczenie dla zapobiegania przestępczości, przy czym uzasadnienie zmian powinno być odrębne dla każdego artykułu, z obowiązkiem przedstawienia opinii prawnej co do zasadności zmian i skutków zmian oraz badań porównawczych w krajach, gdzie wnioskowane nowelizacje zostały wprowadzone. Obecnie do obszernych zmian w prawie przedstawiane są bardzo ogólne, do wszystkich przepisów uzasadnienia, które wielokrotnie nie pozwalają ustalić motywów ustawodawcy co do podstaw i kierunku owych zmian. Należałoby nałożyć obowiązek przedstawienia treści obecnego przepisu, proponowanego przepisu i jak wyżej wskazałam, uzasadnienia owej zmiany do każdego przepisu oddzielnie. Pozwoliłoby to na wprowadzanie zmian tam, gdzie one są niezbędne i ograniczało konieczność wielokrotnej nowelizacji prawa.

Kontynuując rozważania co do dopuszczenia ekspertów należy podkreślić, że, na podstawie art. 38 Prawa o prokuraturze, dopuszczone zostało, ale tylko przez Prokuratora Generalnego oraz Prokuratora Krajowego korzystanie z doradców, a także doradców społecznych, w tym prokuratorów oraz sędziów w stanie spoczynku, co do których nie są stosowane przepisy o możliwości złożenia sprzeciwu co do podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia. Nie są jasne podstawy wyłączenia takiego sprzeciwu, skoro w odniesieniu do dodatkowego zatrudnienia i to w bardzo ograniczonym zakresie, tylko na stanowisku dydaktycznym, są one, do czynnych zawodowo prokuratorów, obowiązujące. Skoro tak, to

prawo do korzystania z doradców powinno być dane także na poziomie prokuratur okręgowych oraz regionalnych, w celu doradzania prokuratorom w sprawach skomplikowanych, przykładowo w sprawach podatkowych, cywilnych, z zakresu prawa handlowego itp. a na stronie internetowej prokuratur umieszczone listy tych osób. Przykładem bardzo wielu niepowodzeń sądowych jest nieznamość przepisów w tych gałęziach prawa, przy czym naruszenie tych przepisów powinno stanowić podstawę budowania ewentualnej odpowiedzialności karnej. Należy pozytywnie ocenić zatrudnianie, od wielu już lat, w prokuraturach, analityków kryminalnych do analiz kryminalistycznych w wieloosobowych i wielowątkowych postępowaniach. Owi eksperci mogliby być wyłanianiani na podobnych zasadach jak analitycy kryminalni. Przyczyniłoby się to do większej transparentności funkcjonowania prokuratury i budowania do niej zaufania.

Kończąc te rozważania należy jeszcze raz podkreślić, że nie ma lepszej drogi dla wypracowania dobrych rozwiązań prawnych niż połączenie teorii z praktyką.

Podsumowanie

Przedstawione w tym krótkim artykule zostały – zdaniem Autorki – najważniejsze zagadnienia dotyczące funkcjonowania prokuratury. Podsumowując, bez powtarzania przedstawionej wyżej problematyki, należy podkreślić, że najważniejsze będą te zmiany, które będą miały trwały charakter, a można to uczynić poprzez ich zapisanie w Konstytucji, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do sędziów w zakresie ich gwarancji oraz sądów jako instytucji wymiaru sprawiedliwości. Nie ma żadnego powodu do tego, aby nowoczesna prokuratura nadal była zorganizowana na wzór prokuratury leninowskiej, hierarchicznie podporządkowanej, w której obowiązują polecenia, wytyczne czy zarządzenia. Prokuratorzy powinni podlegać tylko Konstytucji oraz ustawom, a prokuratura być niezależną od prokuratora stojącego na jej czele, któremu powinien przysługiwać tylko nadzór administracyjny nad prokuraturą, a nie merytoryczny nad prowadzonymi postępowaniami. Takie podejście zmniejszyłoby znacznie obciążenie obowiązkami. Aby jednak powstał nowoczesny organ konieczne są zmiany, w tym te, które zostały wyżej opisane.

SUMMARY

(not)My Prosecutor's Office

The paper focuses on considerations relating to the proposals for the most significant changes that should be made, in order to properly position the prosecutor's office among legal protection authorities, as well as for a modern structural formation of the prosecutor's office, so that it is capable of performing the tasks imposed on it. The proposals for change may seem revolutionary only at first glance, but after a deeper analysis, they should be considered necessary for the prosecutor's office

to become an authentic legal protection body in a modern and developing democratic state ruled by law. The reflections contained in the paper result from years of practice and observations on how the prosecutor's office as well as its legal environment have been functioning.

Key words: prosecutor's office, rule of law, supervision, criminal proceedings, disciplinary proceedings, justice, courts, impartiality, independence.

REKLAMA

legalis C.H.BECK

Stworzony dla prawników



Bezkonkurencyjne treści C.H.Beck

Dopasowana oferta

Indywidualna obsługa i doradztwo

Sprawdź! 22 311 22 22 → legalis.pl/stworzony-dla-prawnikow