


	Data	Numer	Autor
	3 marca 2016 r.	7/2016	Michał Magdziak
	<h2>Zmiany w Prokuraturze: zamiast usprawnienia działania, pogorszenie sytuacji uczestników postępowania</h2>		

Synteza:

- 29 stycznia 2016 r. Sejm przyjął ustawę – Prawo o prokuraturze (druki sejmowe nr 162 i nr 162-A oraz nr 197 i nr 197-A)¹. Natomiast 30 stycznia Senat podjął uchwałę, na mocy której przyjął tę ustawę bez poprawek. Prezydent RP, Andrzej Duda podpisał tę ustawę w dniu 12 lutego 2016 r. Wejdzie ona w życie 4 marca 2016 r.
- Głównym elementem przyjętej zmiany jest ponowne połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co w toku ubiegłorocznej kampanii wyborczej, było już zapowiadane przez przedstawicieli obecnego rządu. Lepszym rozwiązaniem byłoby jednak zachowanie niezależnej pozycji prokuratury, z Prokuratorem Generalnym na czele, przy jednoczesnym wyposażeniu Prokuratora Generalnego w więcej uprawnień i narzędzi pozwalających mu na efektywne zarządzanie prokuraturą.
- Przyjęta ustawa zawiera także szereg innych rozwiązań, które nie usprawnią jednak działania prokuratury jako instytucji mającej stać na straży praworządności i wykonywać zadania w zakresie ścigania przestępstw. Zamiast tego, zmiany ustawowe przyczynią się do ograniczenia niezależności prokuratury jako instytucji i prokuratorów jako jej funkcjonariuszy.
- Niektóre spośród regulacji zawartych w ustawie mogą również negatywnie wpłynąć na zakres gwarancji przysługujących uczestnikom postępowań prowadzonych przez prokuraturę.
- Wybór poselskiej, a nie rządowej ścieżki dla projektu ustawy, skutkowało znaczącym ograniczeniem możliwości podjęcia merytorycznej i rzeczowej debaty publicznej nad kształtem ostatecznie przyjętych zmian.

¹ Dostępne na stronach internetowych Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

I. Dotychczas postulowane zmiany w organizacji Prokuratury

W analizie FOR (7/2015) zatytułowanej *Reforma postępowania karnego powinna iść dalej. Konieczne są zmiany w Prokuraturze*² przedstawiono, w ślad za badaniami przeprowadzonymi przez dr Karolinę Kremens, L.L.M. oraz dra Wojciecha Jasińskiego³, postulaty dotyczące reformy prokuratury. Wśród tych postulatów znalazły się:

1. zlikwidowanie, albo ograniczenie do niezbędnego minimum sytuacji, w których przed sądem odwoławczym występuje prokurator, który nie prowadził lub nadzorował danej sprawy; do tak sformułowanej rekomendacji należałoby dodać to, że pożądaną byłaby sytuacja, w której **prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie przygotowawcze występuje w tej samej sprawie, w przypadku wniesienia aktu oskarżenia, jako oskarżyciel przed sądem I instancji, a także w dalszym toku sprawy, np. przed sądem odwoławczym;**
2. modyfikację **systemu dystrybucji spraw pomiędzy prokuratury rejonowe i okręgowe** w taki sposób, aby **zlikwidować arbitralność wyboru** dokonywanego w prokuraturze okręgowej w oparciu o przesłanki mające nieostry charakter⁴); w zamian dr K. Kremens i dr W. Jasiński zaproponowali **sztywny system, który za główne kryterium uznawałby kwalifikację prawną czynu podlegającego ściganiu**; w ten sposób można byłoby jasno różnicować przestępstwa, których ściganie należałoby powierzyć odpowiednio prokuratorom okręgowym i rejonowym, a także apelacyjnym (regionalnym);
3. wprowadzenie **mechanizmów zezwalających prokuratorom na specjalizację**, w szczególności w kwestiach dotyczących przestępczości gospodarczej, w tym popełnianej za pośrednictwem Internetu i nowych technologii, ale także przestępstw przeciwko rodzinie i opiece oraz wolności seksualnej, czy przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji;
4. **zmiana modelu nadzoru w prokuraturze z obecnego (wieloetapowego) na taki, który jest zorientowany na indywidualną odpowiedzialność prokuratora za prowadzoną przez niego sprawę**; mogłoby to ograniczyć niepożądane sytuacje, w których znaczna część prokuratorów w swojej codziennej pracy zajmuje się nadzorem nad pracą kolegów z niższego szczebla, a nie realizacją innych, ważniejszych społecznie i prawnie zadań prokuratury.

² M. Magdziak, *Analiza 7/2015: Reforma postępowania karnego powinna iść dalej. Konieczne są zmiany w Prokuraturze*, Warszawa 2015, s. 5-6, dostępne na stronie internetowej www.for.org.pl.

³ W. Jasiński, K. Kremens, *Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r.*, s. 397-400, dostęp w Internecie na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości: ms.gov.pl/pl/informacje/download,5175,0.html (dostęp w dniu 16 stycznia 2016 r.)

⁴ Przepisy dotychczas obowiązującej regulacji zezwalały na wskazaną powyżej arbitralność. Zob. np. art. 17 ust. 6 dotychczasowej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), zgodnie z którym do podstawowych zadań prokuratury okręgowej należało zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądem okręgowym, prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o poważne przestępstwa kryminalne i gospodarcze, a także sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach rejonowych oraz prowadzenie wizytacji prokuratur rejonowych. Por. także np. art. 17 ust. 4 ww. ustawy.

Warto zwrócić również uwagę na inne rekomendacje powołanych wyżej autorów, w szczególności:

- 1. zrównoważenie obciążenia prokuratorów prowadzeniem postępowań przygotowawczych** w taki sposób, aby ograniczyć tendencję do intensyfikowania czynności związanych z zakończeniem prowadzonych postępowań przygotowawczych w tzw. miesiącach statystycznych (czerwiec i grudzień) oraz w ostatnich dniach miesiący (w szczególności czerwca i grudnia); celem w omawianym zakresie byłoby doprowadzenie do sprawnego i efektywnego działania prokuratorów przez cały czas trwania prowadzonych przez nich postępowań (a więc cały czas ich pracy), bez względu na dążenie do realizacji celów statystycznych w tzw. miesiącach statystycznych – w tej kwestii istotne byłoby także **stworzenie innego niż statystyka katalogu kryteriów oceny efektywności pracy prokuratorów, tak, aby cele statystyczne nie stanowiły bodźca do intensyfikacji ich pracy;**
- 2. eliminację zjawiska przewlekłości postępowań przygotowawczych** (czemu mogłaby posłużyć m.in. weryfikacja zasadności wydawanych postanowień o zawieszeniu śledztwa lub dochodzenia oraz efektywności czynności podejmowanych przez prokuraturę i organy ścigania w toku poszukiwań podejrzanych; trzeba zauważyć, że zarządzenie poszukiwań podejrzanego lub osoby podejrzejanej⁵ jest często spotykaną w praktyce przyczyną zawieszenia postępowania przygotowawczego).

Ostatnia z podniesionych powyżej kwestii ma istotne znaczenie także z tego względu, iż **przewlekłość postępowań ma w Polsce charakter systemowy**. Tę kwestię FOR sygnalizowało w jednej z ostatnich publikacji⁶ w kontekście tzw. wyroku pilotażowego w połączonych sprawach *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11), który został wydany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniu 7 lipca 2015 r. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że na **prawo do rzetelnego procesu** (ang. *right to a fair trial*), będące jednym z praw jednostki zagwarantowanym jej w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷ składają się zarówno elementy gwarancyjne (dla uczestników postępowań), służące **osiągnięciu stanu sprawiedliwości** w ujęciu materialnym i proceduralnym, jak również kwestie związane ze **sprawnością prowadzonego postępowania**. Wynika to zarówno z aktów prawa międzynarodowego⁸, jak i krajowego, a w tym drugim przypadku jest regulowane na poziomie konstytucyjnym⁹ i ustawowym¹⁰.

⁵ Kodeks postępowania karnego odróżnia pojęcia „osoby podejrzejanej” i „podejrzanego”. Osoba podejrzejana to „taka, którą podejrzejewa się o popełnienie przestępstwa (przypuszcza się, że je popełniła), ale której nie przedstawiono jeszcze zarzutu popełnienia przestępstwa” (T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 337). Podejrzejany to z kolei osoba, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzejanego (art. 71 § 1 Kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.; Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej również jako „k.p.k.”).

⁶ M. Magdziak, *FOR ostrzega (nr 69): Przewlekłość postępowań sądowych w Polsce to problem systemowy*, dostępne na stronie internetowej www.for.org.pl.

⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: „Europejska Konwencja Praw Człowieka” lub „EKPC”).

⁸ Por. art. 6 ust. 1 EKPC, który stanowi o prawie każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy **w rozsądnym terminie**; art. 14 ust. 3 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

W tym względzie trzeba brać pod uwagę, że szeroko rozumiany system wymiaru sprawiedliwości (a więc uwzględniający także prokuraturę czy organy ścigania)¹¹ to system „naczyń połączonych. Nie można analizować problematyki optymalnej relacji poczynionych nakładów do osiągniętych efektów wyłącznie z perspektywy funkcjonowania sądów. W sprawach karnych duże znaczenie dla efektywności załatwianych spraw ma bowiem etap przesądowy, czyli postępowanie przygotowawcze prowadzone przez prokuratora, Policję albo inne uprawnione organy”¹².

Dotychczasowa dyskusja wokół kształtu prokuratury toczyła się **w świetle znowelizowanych przepisów procedury karnej**, które w obecnym kształcie obowiązują w polskim porządku prawnym od 1 lipca 2015 r. Kwestia organizacji i ustroju prokuratury miała odpowiadać nowej roli prokuratora w sądowym stadium procesu karnego, w szczególności sprostać wymogowi aktywności prokuratora, jako równouprawnionego uczestnika kontradiktoryjnego sporu sądowego, w toku postępowania. **Dziś wiemy już, że podstawowe założenia tzw. „wielkiej reformy” procesu karnego zostaną cofnięte.** W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano bowiem projekt cofnięcia tej reformy, który w dniu 27 stycznia 2016 r. został skierowany do Sejmu (druk sejmowy nr 207 i nr 276)¹³. Wedle treści projektowanych przepisów ustawy mającej na celu cofnięcie większości skutków reformy procedury karnej, ustawa ta miałaby wejść w życie 1 kwietnia 2016 r.

Niezależnie od tego, przedstawione powyżej rekomendacje dotyczące zmian w organizacji prokuratury **są celem, do którego należy zmierzać.** Realizacja tych postulatów może bowiem zapewnić sprawność działania prokuratury, a w konsekwencji przełożyć się na sprawność toczących się postępowań karnych (w stadium przygotowawczym lub sądowym) oraz lepszą realizację ustawowych zadań prokuratury, a przy tym innych organów tworzących system wymiaru sprawiedliwości. Trzeba zauważyć, że rekomendacje te dotyczą zarówno:

- **bardziej efektywnej redystrybucji zadań** pomiędzy prokuratorów prokuratur różnych szczebli (modyfikacja systemu dystrybucji spraw pomiędzy prokuratury rejonowe i okręgowe, zmiana modelu nadzoru w prokuraturze, zrównoważenie obciążenia prokuratorów prowadzeniem postępowań przygotowawczych);
- stworzenia mechanizmów, dzięki którym prokuratorzy będą **lepiej merytorycznie przygotowani do wykonywanej przez nich pracy** (stworzenie możliwości udziału prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze w sądowym stadium procesu w tej samej sprawie, wprowadzenie mechanizmów specjalizacji prokuratorów).

stwierdza natomiast, iż każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do **rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki**.

⁹ Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy **bez nieuzasadnionej zwłoki** przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

¹⁰ Por. art. 1 § 2 pkt 4 k.p.k., który stwierdza, że przepisy tego aktu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło **w rozsądnym terminie**.

¹¹ Wymiar sprawiedliwości *sensu stricto* sprawują w Polsce, stosownie do treści art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

¹² W. Jasiński, K. Kremens, *Obciążenie powszechnych jednostek...*, s. 4.

¹³ Dostępne na stronach internetowych Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

II. Negatywne propozycje zawarte w projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze

Przyjęta przez Sejm ustawa – Prawo o prokuraturze przewiduje szereg rozwiązań, które nie usprawnią działania prokuratury jako instytucji mającej stać na straży praworządności i wykonywać zadania w zakresie ścigania przestępstw, ale przyczynią się do ograniczenia niezależności prokuratury jako instytucji i prokuratorów jako jej funkcjonariuszy. Co za tym idzie, uchwalone zmiany w przeważającym zakresie **nie realizują celu, który został określony powyżej**, ale tworzą dla Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości szerokie instrumentarium zarządzania prokuraturą, **a także pracą poszczególnych prokuratorów prowadzących konkretne postępowania**. Poniżej zaprezentowane zostaną niektóre spośród przyjętych zmian, które budzą wątpliwości z punktu widzenia niezależności prokuratury i prokuratorów. Zmiany te nie tylko nie realizują celu usprawnienia prokuratury, ale niosą ze sobą zagrożenie dla **sytuacji procesowej uczestników postępowań przygotowawczych**. Rodzą bowiem **ryzyko ograniczenia przysługujących im uprawnień dla realizacji celów o charakterze politycznym**. Trzeba też zauważyć, że jedynie 10-stronicowe uzasadnienie projektu ustawy jest zdawkowe w kontekście kompleksowego charakteru przyjętych zmian, a w wielu przypadkach nie wyjaśnia przyczyn nadania pewnym instytucjom prawnym określonego kształtu.

Niniejsze opracowanie nie przywiązuje największej wagi do proponowanego połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a więc powrotu do stanu prawnego sprzed 31 marca 2010 r.¹⁴. Biorąc pod uwagę stopień kontrowersji tej propozycji (wokół niej właśnie toczy się w ostatnich tygodniach najbardziej intensywna debata publiczna¹⁵), zamierzeniem autora niniejszej analizy jest zwrócenie uwagi Czytelników na **pozostałe spośród przyjętych regulacji, które mogą budzić zasygnalizowane już powyżej wątpliwości**. Trzeba wziąć pod uwagę, że różne systemy prawne przewidują różne modele prokuratury¹⁶. Przedstawiciele prokuratorów wskazują natomiast, że z ich perspektywy, „*jeśli chodzi o samo połączenie urzędów, to dla prokuratora prowadzącego sprawę bez większego znaczenia jest fakt, kto stoi na czele prokuratury (...). Znaczenie mają*

¹⁴ W tym dniu weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375), która m.in. rozdzielała funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

¹⁵ Zob. chociażby *Połączenie stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego jest blisko*, Prawnik.pl z dnia 18 grudnia 2015 r.; A. Łukaszewicz, *Rewolucja w prokuraturze* (prawo.rp.pl z dnia 29 grudnia 2015 r.); A. Łukaszewicz, *A jednak szykują się czystki w prokuraturze*, (prawo.rp.pl z dnia 2 stycznia 2016 r.); T. Pietryga, *Po reformie prokuratura mniej odporna na naciski* (prawo.rp.pl z dnia 18 grudnia 2015 r.);

¹⁶ Przeglądu takich modeli dokonał m.in. A. Ważny, *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” z 2012 r. Nr 7-8 s. 222-240. W konkluzji wskazał przy tym, że „*najwięcej problemów nastręcza wybór pomiędzy zaliczeniem prokuratury do władzy wykonawczej a zaliczeniem tej instytucji do władzy sądowniczej. Jest zasadą, że tam, gdzie prokuratorzy są niezależni od władzy wykonawczej, stanowią oni część jednego korpusu z przedstawicielami władzy sądowniczej. Można jednak uznać, że najsilniejsze związki prokuratury z władzą wykonawczą występują w zakresie podporządkowania służbowego prokuratorów pionowi ministerstwa sprawiedliwości. Podporządkowanie takie występuje w większym lub mniejszym stopniu w zdecydowanej większości państw, niezależnie od tego, jaka instytucja jest bezpośrednio umocowana do powoływania szefa prokuratury. Można także stwierdzić, że – ogólnie biorąc – prokuratura ma pozycję niezależną od władzy ustawodawczej. Należy jednak podkreślić, że w żadnym z państw (z wyjątkiem Portugalii) prokuratura nie ma pozycji całkowicie niezależnej od jakiegokolwiek innej władzy*”. Por. także A. Siemaszko, *Usytuowanie prokuratury w wybranych krajach*, „Prokurator” z 2000 r. Nr 2.

indywidualne gwarancje niezależności w postaci zakazu odbierania śledztw i przenoszenia ich do innych jednostek”¹⁷.

Nie oznacza to, że rozwiązanie zakładające powrót do unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego należy oceniać pozytywnie. Lepszym rozwiązaniem byłoby zachowanie **niezależnej pozycji prokuratury**, z Prokuratorem Generalnym na czele, **przy jednoczesnym wyposażeniu Prokuratora Generalnego w więcej uprawnień i narzędzi pozwalających mu na efektywne zarządzanie prokuraturą**, zarówno w sferze organizacyjnej (np. w celu równoważenia obciążenia pracą prokuratur różnych szczebli), jak i kadrowej (przy zachowaniu jednak wymogu kadencyjności na tzw. stanowiskach funkcyjnych i procedury konkursowej w zakresie wyboru na te stanowiska). Służyłoby to realizacji celu w postaci sprawnej, a przy tym niezależnej od aktualnie rządzącej opcji politycznej, realizacji ustawowo zastrzeżonych dla niej zadań. Kwestia tego, że przepis art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP nakłada na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego¹⁸, co w literaturze niekiedy wiąże się z działalnością prokuratury¹⁹ (z naciskiem na „niekiedy”, ponieważ wyrażane są też stanowiska całkowicie odmienne²⁰), **nie oznacza, iż to członek Rady Ministrów ma stać na jej czele**, zwłaszcza, że przyjęta ustawa stawia przed kandydatem na Prokuratora Generalnego zdecydowanie niższe wymogi niż przed kandydatem na asesora prokuratorskiego.

Wymogi dotyczące kandydata na stanowisko prokuratora reguluje art. 75 § 1-3 przyjętego Prawa o prokuraturze, który ma zastosowanie (w całości) także do asesorów prokuratury. Z kolei Prokurator Generalny musi spełnić tylko część spośród tych wymogów (art. 2 § 2 zd. 3 Prawa o prokuraturze), tj. wyłącznie:

- posiadać obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nie być prawomocnie skazanym za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;
- być nieskazitelnego charakteru;
- ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce;
- w przeszłości nie pełnić służby zawodowej, nie pracować lub nie być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1075), ani też nie być sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem.

Przyjęte Prawo o prokuraturze rezygnuje więc – w odniesieniu do Prokuratora Generalnego – z wymogu osiągnięcia przepisanej ustawą wieku (26 lat), obowiązku złożenia egzaminu prokuratorskiego lub sędziowskiego, czy też stażu na stanowisku asesora prokuratorskiego lub sądowego.

¹⁷ Są to cytaty z wypowiedzi prok. Jacka Skały, Przewodniczącego Rady Prezydium Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, zaprezentowanych w artykule pt. *Dwugłós o projekcie połączenia funkcji szefa MS z szefem PG*, dostępnym na stronach internetowych „Rzeczpospolitej” (prawo.rp.pl; dostęp w dniu 17 stycznia 2016 r.).

¹⁸ Projektodawca (grupa posłów na Sejm RP) w ten właśnie sposób uzasadniał ponowne połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (zob. s. 88 projektu ustawy – Prawo o prokuraturze, druk sejmowy nr 162).

¹⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, komentarz do art. 146 Konstytucji RP, Legalis i cyt. tam literatura.

²⁰ M.in. A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” z 2010 r. Nr 11.

Pomiędzy zależnością Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości (Prezesa Rady Ministrów, Sejmu) a unią personalną obejmującą obie te funkcje zachodzi bowiem istotna różnica, polegająca chociażby na tym, że brak takiej unii stwarza możliwości stworzenia warunków wewnętrznej dyskusji lub ucierania stanowisk reprezentowanych przez te organy, co przekłada się na opracowywanie lepszych rozwiązań i nie uchybia realizacji polityki karnej rządu. Model, w którym funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego pozostają rozdzielone, pomimo uzależnienia szefa prokuratury od kierującego resortem sprawiedliwości, jest o wiele bardziej popularny w krajach Europy Zachodniej, np. we Francji lub w Niemczech²¹.

Co więcej, w czasie, gdy trwały prace nad nowelizacją ustawy o prokuraturze, zakładającą rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (wspomniana już nowelizacja z 2009 r., która weszła w życie w 2010 r.), równolegle toczyła się dyskusja **wokół tzw. konstytucjonalizacji prokuratury, tj. uchwalenia stosownej nowelizacji Konstytucji RP, która wprowadzałaby uregulowanie dotyczące prokuratury w ustawie zasadniczej**²². Konstytucja RP, w jej obecnym kształcie, wspomina o prokuraturze wyłącznie w treści jej art. 103 ust. 2, który przewiduje, że prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego²³ oraz art. 191 ust. 1 pkt 1, który stanowi, iż z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie hierarchicznej zgodności norm wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych (art. 188 Konstytucji RP) może wystąpić m.in. Prokurator Generalny. Dyskusja dotycząca niezależności prokuratury jako instytucji i prokuratorów jako jej funkcjonariuszy winna uwzględniać argumenty przemawiające za wprowadzeniem do Konstytucji RP regulacji dotyczącej prokuratury. Tego rodzaju argumenty wynikają m.in. z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym z orzeczeń podniósł, że „*choć prokuratura nie jest organem władzy sądowniczej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej (...). Podkreślenia wymaga, że w postępowaniu przygotowawczym w procesie karnym prokuratorzy pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną*”²⁴.

1. Możliwość wydawania prokuratorowi prowadzącemu postępowanie przez prokuratora przełożonego poleceń dotyczących treści czynności procesowej

Uchwalona ustawa – Prawo o prokuraturze ponownie wprowadza możliwość wydawania prokuratorowi prowadzącemu postępowanie przez prokuratora przełożonego poleceń dotyczących treści czynności procesowej. Dotychczasowe unormowanie, zawarte w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o prokuraturze, zakładało, że prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach był niezależny, z tym jednak zastrzeżeniem, że był obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora. **Zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogły jednak dotąd dotyczyć treści czynności procesowej** (a więc np. treści decyzji procesowej prokuratora, jak

²¹ Tę kwestię zasygnalizowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka w przygotowanej *Opinii na temat poselskich projektów ustaw: Prawo o prokuraturze oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (druki sejmowe 162 i 163)*, dostępnej na stronach internetowych HFPC (<http://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-na-temat-zmian-w-prokuraturze/>; zob. s. 2-3 ww. opinii).

²² A. Stankowski, *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” z 2009 r. Nr 10, s. 5-15.

²³ Przepis ten ma zastosowanie także do senatorów z mocy odesłania zawartego w art. 108 Konstytucji RP.

²⁴ Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 47, poz. 317.

postanowienie o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo umorzeniu śledztwa lub dochodzenia czy też postanowienie o przedstawieniu zarzutów).

Przyjęta przez Sejm regulacja **rezygnuje z wyłączenia obejmującego brak możliwości wydania przez prokuratora przełożonego zarządzenia, wytycznych lub polecenia dotyczącego treści czynności procesowej**. Zgodnie z art. 7 § 3 Prawa o prokuraturze, polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony ma wydawać na piśmie, a na żądanie prokuratora – wraz z uzasadnieniem. W razie przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej, dopuszczalne ma być przekazanie polecenia nawet w formie ustnej, z tym, że przełożony będzie obowiązany niezwłocznie potwierdzić je na piśmie. Polecenie takie należało będzie włączać do akt podręcznych sprawy. Jeżeli prokurator nie zgodzi się z poleceniem dotyczącym treści czynności procesowej, będzie mógł żądać (na piśmie, wraz z uzasadnieniem) zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu ostatecznie rozstrzygał będzie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie (art. 7 § 4-5 Prawa o prokuraturze).

Możliwość wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowej była już uprzednio przedmiotem regulacji w dotychczas obowiązującej ustawie o prokuraturze. Wyeliminowano ją wspomnianą powyżej ustawą z dnia 9 października 2009 r., której głównym założeniem było rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W literaturze zauważono, że możliwość wydawania przez przełożonych, prokuratorom prowadzącym daną sprawę, poleceń co do treści czynności procesowych, „*praktycznie eliminowała formalnie zapisaną [już wtedy, a więc podobnie, jak ma to miejsce w przypadku przyjętej ustawy] niezależność prokuratorów*”²⁵. **Co za tym idzie, nowelizacja z dnia 9 października 2009 r. wzmacniała niezależność prokuratorów w zakresie prowadzonych przez nich spraw**²⁶.

Rezygnacja z regulacji zakładającej brak możliwości wydania prokuratorowi, przez przełożonego, polecenia dotyczącego treści czynności **procesowej ułatwi „ręczne sterowanie” przez przełożonych postępowaniami prowadzonymi przez konkretnego prokuratora**. Może to bowiem oznaczać np. przedstawienie zarzutów popełnienia przestępstwa określonej osobie, co do której prokurator prowadzący sprawę nie jest przekonany, że mogła takie przestępstwo popełnić. Powyższe może także powodować w analogicznych sytuacjach nieuzasadnione wnoszenie aktów oskarżenia. Możliwość żądania przez prokuratora prowadzącego postępowanie wyłączenia go od wykonania czynności lub udziału w sprawie nie stanowi w omawianym zakresie żadnego remedium. Po pierwsze, nie będzie skuteczną reakcją na wolę przełożonego, który żąda przeprowadzenia czynności procesowej o z góry określonej treści (np. przedstawienia zarzutów zgodnie z jego wolą, a nie zamiarem prokuratora prowadzącego dane postępowanie). Po drugie, skuteczne wyłączenie się prokuratora pierwotnie prowadzącego sprawę od dalszego w niej udziału może powodować, że w miejsce takiego prokuratora sprawę prowadzić będzie osoba bardziej „dyspozycyjna” względem przełożonych. **Nie przewidziano jednocześnie żadnego innego, skutecznego mechanizmu kontroli poleceń wydawanych przez przełożonych**. Powyższe ma istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia tzw. „spraw medialnych” czy też „przestępczości aferalnej”, gdzie szybko

²⁵ T. Grzegorzcyk [w:] T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie...*, s. 263.

²⁶ Zob. m.in. T. Grzegorzcyk, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” z 2010 r. Nr 1-2, s. 27-40.

schwytywanie domniemanego sprawcy przestępstwa jest kwestią prestiżową, od której zależy społeczne poparcie i budowanie wizerunku aktualnie sprawującej władzę formacji politycznej w oczach opinii publicznej. Istnieje również zagrożenie, że zmiany wprowadzające możliwość wydania prokuratorowi prowadzącemu sprawę poleceń co do treści czynności procesowej mogą przełożyć się na **eskalację zjawiska niesłusznych podejrzeń lub oskarżeń**. Warto w tym względzie podkreślić, że samo postawienie jednostki w stan oskarżenia wiąże się częstokroć z **bardzo daleko idącą stygmatyzacją społeczną**²⁷.

2. Możliwość udostępniania informacji dotyczących konkretnych spraw prowadzonych przez prokuraturę

Przepis art. 12 § 1 przyjętego Prawa o prokuraturze przewiduje, że Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy będą mogli przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, **w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie zostaną uznane za istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania**. Co więcej, w takim przypadku nie będzie wymagane uzyskanie zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 12 § 3 Prawa o prokuraturze). Możliwość przekazywania informacji o konkretnych sprawach organom władzy publicznej wyłącznie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania, **z gwarancją poufności**, wydaje się być uzasadniona. Przyjęta regulacja rodzi jednak ryzyko nadużyć ze względu na jednoczesną możliwość przekazywania takich informacji także „*innym osobom*”.

Dotychczas obowiązujące unormowanie przewidywało, że Prokurator Generalny przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury (art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze). Ponadto Prezes Rady Ministrów mógł w każdym czasie, niezależnie od sprawozdania rocznego, zażądać od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw. Żądanie to **nie mogło jednak dotyczyć przedstawienia informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie** (art. 10e ust. 3 dotychczasowej ustawy o prokuraturze).

Przyjęta przez Sejm regulacja wprowadza natomiast **odrębny reżim dotyczący udostępniania informacji o konkretnych postępowaniach prowadzonych przez prokuraturę**:

- po pierwsze, ma to mieć miejsce z pominięciem prokuratora prowadzącego postępowanie, który, biorąc pod uwagę konieczność zabezpieczenia jego prawidłowego toku, dysponuje zwykle najpełniejszą wiedzą odnośnie do tego, które spośród okoliczności toczącej się sprawy mogą, a które nie powinny być przedmiotem informacji przekazywanych innym osobom;
- po drugie, nieograniczony krąg „*innych osób*”, którym mogą być przekazywane informacje o konkretnych sprawach powoduje, że informacje takie mogą być udostępniane osobom do tego niepowołanym.

²⁷ Por. niezwykle ciekawe w tym zakresie rozważania Ł. Chojniaka, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013, s. 290-295.

Biorąc pod uwagę powrót do wspomnianego powyżej połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, trzeba mieć na względzie, iż **możliwość przekazywania informacji o konkretnych sprawach „innym osobom” może stać się narzędziem realizacji celów politycznych**. Trzeba podkreślić, że **przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawia również uzasadniony interes uczestników postępowań prowadzonych przez prokuraturę**, a także to, iż obecnie trudno jednoznacznie określić, co w praktyce będzie kryło się pod określeniem „szczególnie uzasadnionego przypadku”, uprawniającego do przekazywania informacji „innym osobom”. Uchwalony przepis przyjął postać tzw. klauzuli generalnej, która ma nieostry (niedookreślony) charakter, w związku z czym przesłanka „szczególnie uzasadnionego przypadku” będzie każdorazowo podlegać indywidualnej ocenie (dokonywanej w świetle okoliczności konkretnej sprawy), a w jej zakres będą mogły wchodzić różnorodne rodzajowo okoliczności faktyczne. Co więcej, ocena tego, czy mamy do czynienia z takim przypadkiem będzie należała wyłącznie do podmiotu udostępniającego informacje (Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innego upoważnionego przez nich prokuratora) i **w praktyce nie będzie podlegać żadnej kontroli**.

Wątpliwości budzi także regulacja zawarta w art. 12 § 2 przyjętego Prawa o prokuraturze. Przepis ten przewiduje, że Prokurator Generalny oraz kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą przekazać mediom osobiście, lub upoważnić w tym celu innego prokuratora, informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze ważny interes publiczny. Wydaje się, że regulacja ta również **może stać się narzędziem w walce politycznej, albowiem to Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości będzie decydował o tym, jakie informacje z konkretnego śledztwa lub dochodzenia może przekazać mediom**.

Warto w tej kwestii odwołać się do **wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie *Garlicki przeciwko Polsce*** (skarga nr 36921/07).

Była to sprawa zainicjowana skargą wniesioną przez **polskiego kardiochirurga Mirosława Garlickiego (tzw. „Doktora G.”)**, która budziła w opinii publicznej wiele kontrowersji ze względu na sposób zatrzymania go przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (zakucie w kajdanki i prowadzenie dalszych czynności na oczach współpracowników i pacjentów), a także naruszenie zasady domniemania niewinności podczas konferencji prasowej zorganizowanej m.in. przez ówczesnego (i obecnego) Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, który **stwierdził w trakcie tej konferencji m.in., iż „nikt już przez tego pana pozbawiony życia nie będzie”**.

Trybunał stwierdził m.in. to, że „artykuł 6 ust. 2 [EKPC – dop. MM] *nie może (...) stanowić dla władz przeszkody w informowaniu opinii publicznej o toczących się śledztwach, jednak przepis ten wymaga, aby czynić to z rozwagą i powściągliwością niezbędną dla przestrzegania zasady domniemania niewinności*”.

Co prawda, ETPC we wskazanym powyżej wyroku nie stwierdził naruszenia art. 6 ust. 2 EKPC (naruszenia zasady domniemania niewinności), ale uczynił to dlatego, że w jego ocenie skarżący uzyskał **dostateczne środki ochrony na poziomie krajowym** (w drodze powództwa o ochronę dóbr osobistych; na rzecz Mirosława Garlickiego zasądzone obowiązek publikacji przeprosin w ogólnopolskich mediach oraz zadośćuczynienie pieniężne).

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał wagę poszanowania zasady domniemania niewinności przez urzędników państwowych podczas konferencji prasowych oraz w wywiadach udzielanych przez nich prasie także w innych sprawach²⁸.

Niezależnie od powyższego, trzeba zauważyć, iż przyjęta ustawa – Prawo o prokuraturze nie definiuje pojęcia „*media*”, co oznacza, że krąg adresatów informacji kierowanych przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego dotyczących szczegółów aktualnie toczącego się postępowania będzie potencjalnie nieograniczony.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawa, zawarte w innych aktach prawnych, również nie definiują pojęcia „*media*”, co oznacza, iż **będzie ono miało na gruncie przyjętego Prawa o prokuraturze znaczenie autonomiczne**, a nadto będzie **niespójne** z przepisami innych ustaw regulujących działalność „*mediów*”.

Przykładowo:

- ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) używa pojęcia „*prasa*” (zob. art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy);
- ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1531 ze zm.) definiują pojęcie „*usługi medialnej*” (art. 4 pkt 1 ustawy) oraz „*dostawcy usługi medialnej*” (art. 4 pkt 4 ustawy).

Omawianą regulację należy oceniać także w kontekście realiów dzisiejszej debaty publicznej, która toczy się za pomocą różnych środków z wykorzystaniem prasy, telewizji czy Internetu. Możliwość przekazywania przez osoby wymienione w art. 12 § 2 Prawa o prokuraturze informacji mediom w szerokim zakresie może naruszać interes uczestników toczących się postępowań **także z uwagi na wspomniane powyżej zjawisko stygmatyzacji społecznej**, z którym często wiąże się prowadzenie postępowania karnego przeciwko określonej osobie. Konieczne jest więc baczenie na obowiązek realizacji wymogów płynących z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W przypadku przyjętej regulacji istnieje ryzyko ich pogwałcenia ze względu na realizację doraźnych celów politycznych.

3. Sposób dystrybucji spraw pomiędzy jednostki organizacyjne prokuratury poszczególnych szczebli

Powyżej wskazano, że jednym z rozwiązań mogących usprawnić działanie prokuratury byłaby modyfikacja **systemu dystrybucji spraw pomiędzy prokuratury rejonowe i okręgowe** w taki sposób, aby **zlikwidować arbitralność wyboru** dokonywanego w prokuraturze okręgowej w oparciu

²⁸ Zob. wyrok ETPC z dnia 10 lutego 1995 r. w sprawie *Alenet de Ribemont przeciwko Francji*, skarga nr 15175/89; wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Peša przeciwko Chorwacji*, skarga nr 40523/08; wyrok ETPC z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie *Butkevičius przeciwko Litwie*, skarga nr 48297/99; wyrok ETPC z dnia 26 listopada 2001 r. w sprawie *Lavents przeciwko Łotwie*, skarga nr 58442/00; wyroku ETPC z dnia 28 października 2004 r. w sprawie *Y.B. i Inni przeciwko Turcji*, połączone skargi nr 48173/99 i nr 48319/99.

o przesłanki mające nieostry charakter. Zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 6 dotychczasowej ustawy o prokuraturze, do podstawowych zadań prokuratury okręgowej należy m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o *poważne* przestępstwa kryminalne i gospodarcze. Przepis art. 17 ust. 4 ww. ustawy przewiduje z kolei, że do podstawowych zadań prokuratury apelacyjnej należy m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania *przestępczości zorganizowanej i korupcji*.

Przyjęta ustawa **nie wprowadza żadnych zmian we wskazanym powyżej zakresie**. I tak:

1. jednym z departamentów w Prokuraturze Krajowej ma być Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, właściwy w sprawach ścigania *przestępczości zorganizowanej, najpoważniejszej przestępczości korupcyjnej oraz przestępczości o charakterze terrorystycznym* (art. 19 § 2 Prawa o prokuraturze);
2. do podstawowych zadań prokuratury regionalnej ma należeć m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania *najpoważniejszej przestępczości finansowo-gospodarczej i skarbowej oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu względem mienia o wielkiej wartości* (art. 22 § 2 Prawa o prokuraturze);
3. do podstawowych zadań prokuratury okręgowej ma należeć m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o *poważne przestępstwa kryminalne, finansowe i skarbowe* (art. 23 § 2 Prawa o prokuraturze).

W tym miejscu należy raz jeszcze zwrócić uwagę na potrzebę ustanowienia sztywnego systemu, który za główne kryterium uznawałby kwalifikację prawną czynu podlegającego ściganiu. W ten sposób można byłoby jasno zróżnicować przestępstwa, których ściganie należałoby powierzyć odpowiednio prokuratorom regionalnym, okręgowym i rejonowym, a w konsekwencji zaprowadzić system efektywnej redystrybucji prowadzonych spraw, co przełożyłoby się na sprawność działania prokuratury i uniknięcie nadmiernego obciążenia prokuratorów rejonowych prowadzeniem postępowań przygotowawczych.

4. Rezygnacja z wymogu kadencyjności na tzw. stanowiskach funkcyjnych

Przyjęte Prawo o prokuraturze wprowadza istotne zmiany w zakresie możliwości obsady i odwoływania prokuratorów z tzw. stanowisk funkcyjnych. Przede wszystkim, **ustawa rezygnuje z wymogu kadencyjności na tych stanowiskach**. Dotychczasowa regulacja zakładała, że:

1. prokuratora apelacyjnego powoływał Prokurator Generalny spośród prokuratorów, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej na sześcioletnią kadencję (przy jednoczesnym braku możliwości powołania na bezpośrednio następującą kolejną kadencję do pełnienia tych samych funkcji; art. 13 ust. 1 i ust. 7 dotychczasowej ustawy o prokuraturze);

2. prokuratora okręgowego powoływał Prokurator Generalny spośród prokuratorów, na wniosek właściwego prokuratora apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej na sześcioletnią kadencję (przy jednoczesnym braku możliwości powołania na bezpośrednio następującą kolejną kadencję do pełnienia tych samych funkcji; art. 13a ust. 1 i ust. 7 dotychczasowej ustawy o prokuraturze);
3. prokuratora rejonowego powoływał Prokurator Generalny spośród prokuratorów, na wniosek właściwego prokuratora apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej na czteroletnią kadencję (art. 13b ust. 1 i ust. 7 dotychczasowej ustawy o prokuraturze).

Co istotne, odwołanie prokuratora apelacyjnego, okręgowego i rejonowego przed upływem kadencji mogło nastąpić wyłącznie w przypadkach enumeratywnie określonych w ustawie²⁹, tj. w razie:

1. zrzeczenia się pełnienia funkcji;
2. trwałej niezdolności do pełnienia funkcji na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
3. skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
4. wypełniania obowiązków służbowych w sposób nienależyty (w tym wypadku konieczne było podjęcie przez Krajową Radę Prokuratury uchwały zezwalającej na odwołanie).

Uchwalone Prawo o prokuraturze przewiduje wyłącznie tyle, że prokuratora regionalnego, okręgowego i rejonowego powołuje, po przedstawieniu kandydatury właściwemu zgromadzeniu prokuratorów, i odwołuje Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego (art. 15 § 1 Prawa o prokuraturze). Z kolei Prokuratora Krajowego, jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego, oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się nadto po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego zgodą (art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze).

Przyjęte rozwiązania wyposażają więc Prokuratora Generalnego w niezwykle szerokie instrumentarium zarządzania prokuraturą w sferze polityki kadrowej. Prokurator Generalny będzie miał bowiem pełną dowolność w zakresie obsadzania tzw. stanowisk funkcyjnych. Należy przy tym zauważyć, że **brak kadencyjności sprawowania funkcji i brak przesłanek do odwołania z funkcji ograniczą niezależność prokuratorów pełniących te funkcje**. W konsekwencji, ułatwi to zajmowanie stanowisk funkcyjnych przez osoby bardziej „dyspozycyjne” względem ścisłego kierownictwa prokuratury. Należy przy tym z całą mocą podkreślić, że nawet, gdyby założyć, iż procedury konkursowe służące obsadzaniu tzw. stanowisk funkcyjnych w prokuraturze bywają nierzetelne, to w takiej sytuacji właściwym działaniem byłoby usprawnienie tych procedur i zwiększenie ich

²⁹ Art. 13c ust. 1 i ust. 3 dotychczasowej ustawy o prokuraturze.

transparentności, a nie ich całkowita likwidacja. Takie rozwiązanie nie służy więc budowaniu zjawiska poszanowania dla obowiązującego prawa.

Biorąc pod uwagę fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego będzie sprawował czynny polityk, istnieje zatem wyraźne zagrożenie polegające na tym, iż tzw. prokuratorzy funkcyjni również będą działali zgodnie z linią aktualnie sprawującej władzę formacji politycznej, co może negatywnie wpłynąć na sytuację jednostek – uczestników postępowań prowadzonych przez Prokuraturę.

5. Ustanowienie Krajowej Rady Prokuratorów w miejsce Krajowej Rady Prokuratury

Dotychczasowa regulacja ustroju prokuratury zakładała, że jednym z jej organów jest Krajowa Rada Prokuratury. Katalog zadań Rady został określony w art. 24 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze i przewidywał, że miała ona zajmować się w szczególności m.in. opiniowaniem projektów aktów normatywnych dotyczących prokuratury, rozpatrywaniem i oceną kandydatów do pełnienia stanowisk prokuratorów oraz przedstawianiem Prokuratorowi Generalnemu wniosków o powołanie prokuratorów. Krajowa Rada Prokuratury uczestniczyła też w wyborze Prokuratora Generalnego, wskazując jednego spośród dwóch kandydatów na ten urząd (obok Krajowej Rady Sądownictwa; Prokuratora Generalnego powoływać miał Prezydent RP, wybierając jednego z dwóch kandydatów).

Procedura ta nie miała jednak zastosowania do powołania obecnie sprawującego urząd Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta, ponieważ została uregulowana wspomnianą powyżej ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, która rozdzielała funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a także ustanawiała Krajową Radę Prokuratury. Prezydent RP powołał aktualnie urzędującego Prokuratora Generalnego, wybierając spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa, co przewidywał art. 18 ust. 1 ww. ustawy nowelizującej.

W skład Krajowej Rady Prokuratury wchodziło 25 osób piastujących różne funkcje, co zapewniało możliwość kompleksowej oceny działalności prokuratury z różnych perspektyw (a przy tym **możliwość spojrzenia „z zewnątrz” na działalność tej instytucji**). Kadencja tego organu trwała 4 lata³⁰. Krajowa Rada Prokuratury składała się z³¹:

1. Ministra Sprawiedliwości,
2. Prokuratora Generalnego,
3. przedstawiciela Prezydenta RP,
4. 4 posłów,
5. 2 senatorów,

³⁰ Przewidywał to art. 23 ust. 2 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze, przy czym osoba powołana przez Prezydenta RP miała pełnić swoją funkcję w Krajowej Radzie Prokuratury bez oznaczania okresu kadencji i mogła być odwołana w każdym czasie (art. 23 ust. 3), a Sejm i Senat miał wybierać swoich przedstawicieli do Rady na okres własnej kadencji.

³¹ Art. 23 ust. 1 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze.

6. prokuratora wybranego przez zebranie prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej,
7. prokuratora wybranego przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
8. 3 prokuratorów wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Generalnej,
9. 11 prokuratorów, wybranych przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych.

Przyjęte przez Sejm, nowe Prawo o prokuraturze nie przewiduje już regulacji zakładającej istnienie Krajowej Rady Prokuratury. W to miejsce ustanowiono natomiast Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, której kadencja ma trwać 2 lata³², a w której to skład mają wchodzić³³:

1. Prokurator Krajowy;
2. 4 przedstawicieli wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej, w tym co najmniej jeden wykonujący czynności w Departamencie do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji oraz jeden wykonujący czynności w Departamencie do Spraw Wojskowych;
3. przedstawiciel wybrany przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej;
4. przedstawiciele wybrani przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych – po jednym z każdej prokuratury regionalnej;
5. 5 prokuratorów powołanych przez Prokuratora Generalnego, w tym co najmniej jeden w stanie spoczynku.

Krajowa Rada Prokuratorów ma być **organem o charakterze opiniodawczo-doradczym bez realnych kompetencji w sferze organizacji prokuratury i zarządzania nią** (poza określaniem ogólnej liczby członków sądów dyscyplinarnych oraz wskazywaniem liczby członków sądów dyscyplinarnych wybieranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej i zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych³⁴). Jest to rozwiązanie spójne o tyle, że przyjęte przez Sejm nowe Prawo o prokuraturze skupia wszelkie kompetencje, w tym kadrowe, w rękach Prokuratora Generalnego. Niemniej, rezygnacja z udziału w pracach tego rodzaju organu także osób „z zewnątrz” nie wydaje się być uzasadniona. Uczestnictwo przedstawicieli Sejmu, Senatu lub Prezydenta RP w pracach Krajowej Rady Prokuratorów pozwalałoby na **bardziej kompleksową ocenę działalności prokuratury oraz projektowanie kierunków ewentualnych zmian**. Krajowa Rada Prokuratorów ma być więc tym samym, czym przed 31 marca 2010 r. była Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.

6. Przysługująca Prokuratorowi Generalnemu możliwość zwrócenia się o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych

Przepis art. 57 § 3 uchwalonego przez Sejm Prawa o prokuraturze przewiduje, że Prokurator Generalny może zwrócić się o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez właściwe uprawnione organy, jeżeli pozostawałyby one w bezpośrednim

³² Art. 42 § 5 Prawa o prokuraturze.

³³ Art. 42 § 1 Prawa o prokuraturze.

³⁴ Art. 43 § 3 Prawa o prokuraturze.

związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym. Prokurator Generalny może ponadto zapoznać się z materiałami zgromadzonymi w toku takich czynności.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze **ze swej istoty mają charakter niejawny** i polegają m.in. na stosowaniu tzw. kontroli operacyjnej. Kontrola ta polega, w myśl art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁵, na **działaniach inwigilacyjnych**, w szczególności:

1. kontrolowaniu treści korespondencji;
2. kontrolowaniu zawartości przesyłek;
3. stosowaniu tzw. **podśluchów telefonicznych**, tj. środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

Stosowanie kontroli operacyjnej ingeruje bezpośrednio w sferę praw i wolności obywatela, w szczególności w przewidzianą w art. 49 Konstytucji RP wolność komunikowania się, a także ochronę informacji o samym sobie, którą reguluje art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podnosi się w literaturze, niezwykle istotne jest więc przeprowadzanie tych czynności w sposób w pełni zgodny z przepisami prawa³⁶ i w oparciu o kryterium ich niezbędności dla realizacji celów, wyłącznie w postaci:

- zapobieżenia popełnieniu przestępstwa (funkcja prewencyjna – profilaktyczna),
- wykrycia i ustalenia sprawców przestępstwa,
- uzyskania i utrwalenia dowodów popełnienia przestępstwa.

Kontrola operacyjna **nie może więc być stosowana całkowicie dowolnie, lecz w oparciu o ściśle określone reguły wiążące organy uprawnione do jej stosowania.** Ponadto stosowanie takiej kontroli jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do przestępstw określonych w zamkniętym katalogu³⁷.

W orzecznictwie zauważono przy tym, że „wartości chronione przez art. 5 i art. 7 Konstytucji (ochrona wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasada państwa prawnego), a w szczególności nałożone przez ustawę zasadniczą w art. 9 zobowiązanie, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czyni niedopuszczalnym wykorzystywanie przez organy państwowe – pod jakąkolwiek postacią oraz w jakiegokolwiek formie i celu – informacji o obywatelach, które są pozbawione atrybutu legalności. Gwarancją przestrzegania tych wartości jest zakaz wykorzystywania takiej wiedzy, nawet w sposób pośredni, do późniejszej procesowej jej

³⁵ tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm. Możliwość przeprowadzania kontroli operacyjnej przewiduje także m.in. art. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.), art. 27 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1929 ze zm.), czy też art. 31 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).

³⁶ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015, komentarz do art. 19 ustawy, Legalis.

³⁷ Zob. np. art. 19 ust. 1 ustawy o Policji.

*legalizacji*³⁸. Możliwość stosowania kontroli operacyjnej i wykorzystywania materiałów uzyskanych w toku tej kontroli w postępowaniu karnym wymaga więc spełnienia szeregu wymogów, które zapewnią obywatelowi ochronę przed zbytnią ingerencją przez uprawnione organy władzy państwowej w sferę jego chronionych konstytucyjnie wolności i praw.

Rozwiązanie przewidziane w art. 57 § 3 Prawa o prokuraturze jawi się przy tym jako niespójne systemowo. Trudno bowiem jednoznacznie rozstrzygnąć, jaka jest relacja pomiędzy tym uregulowaniem a przepisami dotyczącymi procesowej kontroli i utrwalania rozmów, które zostały przewidziane w Rozdziale 26. Kodeksu postępowania karnego. Należy zauważyć, że **wszelkie formy niejawnego uzyskiwania przez organy państwowe informacji o obywatelach w trakcie toczącego się postępowania karnego powinny zostać obwarowane gwarancjami wynikającymi z przepisów k.p.k.**

Co za tym idzie, jeżeli w toku postępowania karnego zachodzi konieczność zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów, **czynności te powinny odbywać się na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania karnego**. Przyznanie Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia do żądania przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, mogących polegać np. na stosowaniu tzw. podsłuchów telefonicznych, na potrzeby trwającego postępowania karnego (zwłaszcza tam, gdzie postępowanie przygotowawcze toczy się w tzw. fazie *in personam*, tj. przeciwko określonej osobie – ma to miejsce już po przedstawieniu takiej osobie zarzutu popełnienia przestępstwa) **jest szkodliwe i rodzi ryzyko nadużyć**. Czynności operacyjno-rozpoznawcze są prowadzone pozaprocesowo (niejawnie) i nie powinny być nadmiernie wykorzystywane na potrzeby trwających już postępowań karnych. Konieczne jest bowiem **zachowanie warunku ich subsydiarności** (stosowania jedynie pomocniczo, gdy inne sposoby np. uzyskania dowodów okażą się niewystarczające) **względem innych, mniej ingerujących w sferę praw i wolności obywatelskich, środków mających na celu zwalczanie przestępczości (*ultima ratio*)**.

7. Wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora w przypadku działania wyłącznie w interesie społecznym

Przepis art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze przewiduje szczególną przesłankę wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w interesie społecznym. Takie zachowanie ma – w myśl wskazanego powyżej przepisu – nie stanowić przewinienia dyscyplinarne. Prokurator ma natomiast co do zasady odpowiadać dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (tzw. przewinienia dyscyplinarne)³⁹, a więc podobnie jak miało to miejsce dotychczas⁴⁰.

Wskazana na wstępie regulacja jest zbliżona do konstrukcji tzw. kontratyphu, który w nauce prawa karnego uznaje się za okoliczność wyłączającą bezprawność, a w konsekwencji przestępczość

³⁸ Wyrok SA w Białymstoku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II AKa 18/10, OSAB 2010 nr 1, s. 32.

³⁹ Art. 137 § 1 Prawa o prokuraturze.

⁴⁰ Zob. art. 66 ust. 1 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze.

czynu określonego w ustawie karnej (np. Kodeksie karnym⁴¹) za zabroniony. Takimi kontratypami są np. działanie w warunkach obrony koniecznej (art. 25 § 1 k.k.) lub stanu wyższej konieczności (art. 26 § 1 k.k.).

Bezasadność wprowadzonego rozwiązania wyraża się w tym, że **prokurator, jako strażnik praworządności⁴² ma co do zasady działać w interesie społecznym**. Trudno więc jednoznacznie wyodrębnić zakres zachowań prokuratorów, które mogłyby uzasadniać zastosowanie wprowadzonego art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze. Klasa tych zachowań jest potencjalnie nieograniczona. Oznacza to, że **w praktyce może dojść do sytuacji, w której prokurator w ogóle nie będzie odpowiadał dyscyplinarnie, ponieważ każde jego zachowanie, które może zostać zakwalifikowane jako przewinienie dyscyplinarne, będzie również mogło zostać uznane za podjęte w interesie społecznym**. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów stanie się wówczas martwa i nieznajdująca zastosowania w praktyce.

Jak wskazał adw. Radosław Baszuk, Wiceprezes Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury, działaniami lub zaniechaniami podjętymi w interesie społecznym mogą być „zarządzenie tzw. zatrzymania prokuratorskiego i przymusowego doprowadzenia mimo braku upoważniających do tego przesłanek ustawowych; bezprawne pozbawienie wolności zatrzymanego poprzez nie zwolnienie go mimo nieprzekazania do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania po upływie 48 godzin od chwili zatrzymania; uniemożliwianie zatrzymanemu kontaktu z adwokatem i bezpośrednio z nim rozmowy, mimo zgłoszenia takiego żądania; uniemożliwianie obrońcy udziału w czynnościach procesowych z udziałem podejrzanego lub w tzw. czynnościach niepowtarzalnych. Można mnożyć przykłady. Nie są wydumane. Przy odrobinie wysiłku wszystkie te naruszenia prawa można uzasadnić interesem społecznym, sprawnością postępowania, bezpieczeństwem publicznym. Ich wspólnym mianownikiem jest to, że w opozycji do niedookreślonego interesu społecznego stoją uprawnienia i gwarancje procesowe konkretnego człowieka, naruszane przez przedstawicieli instytucji powołanej ustawowo do strażnicy praworządności”.

(jest to cytat z wypowiedzi adw. Radosława Baszuka, , której udzielił dla portalu Prawnik.pl, a która to została przytoczona w artykule pt. *Nietykalność prokuratorów w zamian za posłuszeństwo* autorstwa red. E.M. Radlińskiej, opublikowanym w dniu 29 grudnia 2015 r. (<http://www.prawnik.pl/wiadomosci/prokuratorzy/artykuly/915216,nietykalnosc-prokuratorow-w-zamian-za-posluszenstwo.html>; dostęp w dniu 1 lutego 2016 r.)

Pojęcie „*interesu społecznego*” nie jest nowe i funkcjonuje już na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Ma ono jednak postać **tzw. klauzuli generalnej** o niedookreślonym charakterze, która podlega ocenie na gruncie okoliczności konkretnej sprawy.

Warto zauważyć, że „*interes społeczny*” jest m.in. przesłanką **objęcia przez prokuratora ściganiem przestępstwa ściganego co do zasady z oskarżenia prywatnego⁴³**. W literaturze wskazuje

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej również jako: „k.k.”).

⁴² Według art. 2 przyjętego przez Sejm Prawa o prokuraturze prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności.

⁴³ Przewiduje to art. 60 § 1 k.p.k. Przesłankami ścigania z oskarżenia prywatnego są m.in. zniesławienie (art. 212 k.k.), zniewaga (art. 216 k.k.) oraz naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.).

się, że „*interes społeczny w ściganiu z urzędu przestępstw prywatnoskargowych może dotyczyć (...) następujących sytuacji: 1) czyn został nagłośniony medialnie i bulwersuje opinię społeczną; 2) czyn spowodował poważne szkody moralne wywołane znieśławieniem; 3) pokrzywdzony jest osobą nieporadną ze względu na wiek, chorobę lub kalectwo; 4) ze względów ogólnoprewencyjnych, w szczególności w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa*”⁴⁴. Działanie w interesie społecznym to także niekiedy m.in. podstawa wyłączenia bezprawności naruszenia dóbr osobistych⁴⁵ lub podstawa nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej wydanej przez organ I instancji⁴⁶.

Powyższe nie oznacza, iż działanie lub zaniechanie podjęte w interesie społecznym powinno stanowić także podstawę wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora. **Taka regulacja stanowi więc wyłom w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów i w niezasadny sposób zezwala na unikanie tej odpowiedzialności.**

Omawiany przepis nie wyłącza co prawda odpowiedzialności karnej prokuratora, ale trzeba pamiętać, iż przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej również pełnią istotną funkcję, przekładając się na kwestię statusu prokuratora, możliwości jego rozwoju zawodowego oraz ponoszenia konsekwencji sprzecznych z prawem działań podejmowanych w ramach służby prokuratorowskiej. Co więcej, osobą pokrzywdzoną przewinieniem dyscyplinarnym może być także uczestnik postępowania prowadzonego przez konkretnego prokuratora. W konsekwencji, **postępowanie dyscyplinarne pełni funkcję sprawiedliwościową dla takich osób, polegającą na możliwości zaspokojenia ich poczucia sprawiedliwości w drodze ukarania dyscyplinarnego** osoby winnej popełnienia przewinienia, podobnie jak ma to miejsce na gruncie prawa karnego⁴⁷.

Nie można przy tym zgodzić się z twierdzeniami, jakoby przepis art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze był „*niewłaściwie interpretowany (...). W żadnym wypadku nie chodzi o legalizację zachowań prokuratorów naruszających prawo, jak np. ewentualne wymuszanie zeznań. Aby miał zastosowanie kontratyp, prokurator musi działać wyłącznie w interesie społecznym i dotyczy on tylko postępowania dyscyplinarnego, a nie karnego. Za przestępstwa prokurator odpowiadać będzie zawsze jak każdy obywatel. Zabezpieczamy prokuratora, aby mógł odmówić wykonania polecenia przełożonego, które jest niezgodne z prawem. Zabezpieczamy go też przed tym, aby nie ponosił odpowiedzialności za krytyczne wypowiedzi wobec własnej korporacji, które dziś mogą stanowić naruszenie godności urzędu*”⁴⁸. Uchwalona przez Sejm regulacja **w żadnym stopniu nie zawęży możliwości wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora wyłącznie do przypadków odmowy wykonania polecenia wydanego przez przełożonego**. Odmowa wykonania takiego polecenia powinna zostać objęta innym trybem proceduralnym,

⁴⁴ S. Sołucha [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa 2015, komentarz do art. 60 k.p.k., Legalis.

⁴⁵ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 144/08, Legalis; por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1997 r., sygn. akt I CKN 208/97, Legalis.

⁴⁶ Art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23).

⁴⁷ Por. L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 18, Warszawa 2013, s. 7.

⁴⁸ Jest to cytat z wypowiedzi Bogdana Świączkowskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, której udzielił w wywiadzie dla portalu Prawnik.pl, opublikowanym w dniu 24 stycznia 2016 r. (<http://www.prawnik.pl/wiadomosci/prokuratorzy/artykuly/919116,prokuratura-nie-powinna-byc-niezalezna-niezalezny-powinien-byc-prokurator.html>; dostęp w dniu 1 lutego 2016 r.).

a mianowicie wspomnianą już powyżej możliwością żądania zmiany polecenia lub wyłączenia od udziału w sprawie, której polecenie to dotyczy, podobnie jak przewidziano to w przypadku poleceń dotyczących treści czynności procesowej (przy podtrzymaniu wszelkich, zgłoszonych powyżej, zastrzeżeń do tak opisanego trybu postępowania). Niejasne pozostaje, dlaczego taki tryb został przewidziany w przypadku wskazanych powyżej poleceń o szczególnym znaczeniu, bo dotyczących czynności podejmowanych przez prokuratora w konkretnej sprawie, a nie zastosowano go do wszystkich innych poleceń.

III. Regulacje o pozytywnym wymiarze

Jak zasygnalizowano powyżej, przyjęte przez Sejm Prawo o prokuraturze przewiduje także regulacje, które zmierzają w dobrym kierunku. Jednak zakres zmian o negatywnym charakterze nie pozwoli na pełne wykorzystanie tych propozycji. Za pozytywne unormowania należy uznać:

1. wprowadzenie **zasady jawności postępowania dyscyplinarnego przed sądem dyscyplinarnym** (art. 148 § 1 Prawa o prokuraturze); należy wskazać, iż utrzymywanie zasady tajności tych postępowań nie znajdowało racjonalnego uzasadnienia, a nadto było od dawna postulowane, w tym m.in. przez FOR⁴⁹; ta regulacja nie zostanie w pełni wykorzystana, skoro nowe Prawo o prokuraturze przewiduje jednocześnie podstawę wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za „*działanie lub zaniechanie podjęte wyłącznie w interesie społecznym*”; trudno oczekiwać pozytywnych efektów takiej zmiany, jeśli wprowadza się jednocześnie podstawę wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, z której łatwo skorzystać;
2. wzmocnienie zasady, wedle której postępowania przygotowawcze mają być prowadzone lub nadzorowane w prokuraturach rejonowych, prokuraturach okręgowych, prokuraturach regionalnych, Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej oraz w Wydziale Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej (art. 63 § 1 Prawa o prokuraturze), co może **przyczynić się do bardziej efektywnej redystrybucji spraw** prowadzonych przez prokuraturę i likwidacji negatywnego zjawiska polegającego na tym, że znaczna część prokuratorów w swojej codziennej pracy zajmuje się nadzorem nad pracą kolegów z niższego szczebla, a nie realizacją innych, ważniejszych społecznie i prawnie zadań prokuratury; istotna w tym zakresie będzie zapewne treść nowego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczącego wewnętrznego urzędowania jednostek organizacyjnych prokuratury, które ma zostać wydane na podstawie art. 36 § 1 Prawa o prokuraturze⁵⁰; niemniej, warto podkreślić raz jeszcze konieczność

⁴⁹ Zob. K. Kremens, *Odpowiedzialność zawodowa prokuratorów*, raport Forum Obywatelskiego Rozwoju opracowany przy współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Warszawa 2010, s. 15-18, dostępny na stronie www.for.org.pl.

⁵⁰ Na podstawie delegacji zawartych w dotychczas obowiązującej ustawie o prokuraturze funkcjonują w obrocie prawnym dwa rozporządzenia, tj.: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 1218 ze zm.), wydane na podstawie art. 18 ust. 1 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2015 r. poz. 924), wydane na podstawie art. 18 ust. 3 dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze.

ustawowego uregulowania katalogu przestępstw, których ściganie będzie odbywało się w ramach postępowań prowadzonych przez jednostki prokuratury określonego szczebla, co ograniczy arbitralność oceny zasadności ścigania określonej kategorii przestępstw przez jednostkę prokuratury danego szczebla oraz przełoży się na usprawnienie działania prokuratury jako całości.

IV. Podsumowanie

Przyjęta przez Sejm nowa ustawa regulująca ustrój i organizację prokuratury **zakłada powrót do szeregu negatywnych rozwiązań** wyeliminowanych z porządku prawnego nowelizacją dotychczas obowiązującej ustawy o prokuraturze z dnia 9 października 2009 r., która weszła w życie w dniu 31 marca 2010 r. Nowe Prawo o prokuraturze **przewiduje dodatkowo nowe, wadliwe regulacje**, które jeszcze bardziej osłabiają niezależność prokuratury, zwiększają jej podatność na polityczne naciski, a także pogarszają sytuację uczestników postępowań prowadzonych przez prokuraturę.

Głównym celem nowelizacji z 2009 r. było wzmocnienie niezależności prokuratury m.in. poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem, wedle którego dotychczasowa regulacja miała wady i nie pozwalała na sprawne działanie prokuratury. Również pozycja Prokuratury Generalnej na gruncie dotychczasowych unormowań była względnie słaba – Prokurator Generalny nie dysponował bowiem odpowiednim instrumentarium umożliwiającym mu sprawne zarządzanie prokuraturą czy też przygotowanie prokuratury do wejścia w życie tzw. „wielkiej reformy” procesu karnego, (w dniu 1 lipca 2015 r.). Pozycja Prokuratora Generalnego była też słaba względem innych naczelnych organów władzy publicznej, co przejawiało się m.in. w formułowanych publicznie przez byłą Prezes Rady Ministrów Ewę Kopacz zapowiedziach dotyczących⁵¹ odmowy przyjęcia rocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury.

To, że dotychczasowa ustawa o prokuraturze miała wady **nie oznacza jednak, że wadliwą regulację należało zastąpić taką, która ma jeszcze więcej wad**, szczególnie opisanych powyżej. Dotychczasowe unormowania należało **usprawnić, a także wprowadzić nowe regulacje**, które służyłyby realizacji postulatów opisanych na początku niniejszej analizy. Nowe Prawo o prokuraturze w zasadzie nie jest „nowe” – to w zasadniczej mierze **powrót do starych rozwiązań, które się nie sprawdziły, obudowany dodatkowo nowymi unormowaniami, które jeszcze bardziej ograniczają niezależność prokuratury i rodzą ryzyko nadużyć** przekładających się negatywnie na sytuację uczestników postępowań.

Przyjęte zmiany nie tyle, że cofają skutki poprzedniej reformy, co zawierają szereg rozwiązań, które negatywnie przełożą się na sytuację uczestników postępowań prowadzonych przez prokuraturę. Takie rozwiązania to zarówno możliwość wydawania prokuratorowi prowadzącemu daną sprawę poleceń co do treści czynności procesowej, jak i możliwość udostępniania informacji z toczącego się postępowania, uprawnienie Prokuratora Generalnego do zwrócenia się do uprawnionych służb o przeprowadzenie kontroli operacyjnej czy wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora ze względu na działanie lub zaniechanie podjęte wyłącznie w interesie

⁵¹ Zob. *Premier Ewa Kopacz nie przyjmie sprawozdania Prokuratora Generalnego*, premier.gov.pl z dnia 10 czerwca 2015 r. (dostęp w dniu 1 lutego 2016 r.).



społecznym. Należy wskazać, iż unormowania te nie tylko nie odpowiadają na najważniejsze problemy w działaniu prokuratury, ale stwarzają **ryzyko negatywnego wpływu na sytuację jednostek, co samo w sobie stanowi podstawę do ich negatywnej oceny**. Nowe Prawo o prokuraturze nie usprawni więc działania prokuratury w zakresie ścigania przestępstw i stania na straży praworządności, ale może przyczynić się do wydatnego ograniczenia gwarancji – konstytucyjnych, konwencyjnych i ustawowych – przysługujących obywatelom.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Michał Magdziak

michal.magdziak@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11,

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)