

**Metodyka pracy
prokuratora
w postępowaniu
przygotowawczym
i przed sądem I instancji**

Dowiedz się więcej na www.ksiegarnia.beck.pl

Część I

Znaczenie modelu procesu karnego i specjalizacji dla nowej metodyki pracy prokuratora

Rozdział I. Prokuratura i prokuratorzy

1. Pozycja prokuratury, jako organu państwa
2. Zasady określające działania prokuratury i prokuratora
3. Niezależna Prokuratura w latach 2010–2016
4. Prokuratura po reformie z 2016 r.
5. Kierunki przyszłych zmian w zakresie pozycji prokuratury jako organu państwa i niezależności prokuratora
6. Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu karnym

Rozdział II. Koncepcje modelu procesu karnego i ich znaczenie dla metodyki pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym

1. Dokąd zmierzamy, czyli kierunki reform ostatnich lat
2. Przyczyny niepowodzeń cząstkowych zmian legislacyjnych zmierzających do przyspieszenia postępowania przygotowawczego
3. Dylematy dotyczące kształtu przyszłego modelu postępowania przygotowawczego

Rozdział III. Inkwizycyjny model konsensualny postępowania przygotowawczego i źródła jego sukcesu

1. Inkwizycyjny model procesu karnego jako wzór dla współczesnego konsensualnego modelu postępowania przygotowawczego
2. Europejskie modele procesu konsensualnego
3. Rozwój polskiego konsensualnego modelu skazania bez rozprawy i kulisy jego wdrożenia do praktyki

Rozdział IV. Ograniczony oraz w pełni kontradiktoryjny model postępowania przygotowawczego

1. Uwagi wstępne
2. Zasada „równości broni” w postępowaniu przygotowawczym

Część I. Znaczenie modelu procesu karnego i specjalizacji...

3. Ograniczony kontrydktoryjny model postępowania przygotowawczego
4. Pełny kontrydktoryjny model postępowania przygotowawczego

Rozdział 5. Specjalizacja i jej znaczenie dla nowej metodyki pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym

1. Przyczyny nieefektywnego działania prokuratury
2. Specjalizacja jako warunek poprawy efektywności pracy prokuratury i prokuratora
3. Możliwości wprowadzenia specjalizacji i jej cele
4. Kierunki zmian w organizacji pracy prokuratury uwzględniających specjalizację
5. Nowa metodyka pracy prokuratora w wydziale specjalistycznym

Rozdział I. Prokuratura i prokuratorzy

1. Pozycja prokuratury jako organu państwa

Pozycja prokuratury jako organu państwa nie została zdefiniowana w Konstytucji RP, lecz zaliczana jest ona zwykle do władzy wykonawczej, o czym ma świadczyć jej wieloletnia bezpośrednia podległość w unii personalnej Ministrowi Sprawiedliwości, jako Prokuratorowi Generalnemu. W dyskusji o pozycji ustrojowej prokuratury i Prokuratora Generalnego wskazuje się, że wprowadzając tę swoistą unię personalną po 1989 r., zapomniano o tym, że przedwojenny Prokurator Generalny był odcięty w dużej mierze, acz niekonsekwentnie, od wpływów na śledztwa przez istniejącego wówczas w naszym systemie sędziego śledczego. O pełnym powrocie do stanu *ex ante* nikt jednak w latach 90. nie pomyślał. Jakie to miało skutki, mogliśmy się niemal namacalnie przekonać w ostatnich latach (*J. Stępień, Sędzia śledczy, s. 9*).

Rozdzielenie obu tych funkcji w okresie od 31.3.2010 r. do 4.3.2016 r. (ustawa z 9.10.2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 178, poz. 1375 ze zm.) i utworzenie formalnie niezależnej od władzy wykonawczej Prokuratury Generalnej z urzędem mianowanego przez Prezydenta RP Prokuratora Generalnego, nie pozwala na zmianę oceny co do umiejscowienia prokuratury w systemie organów państwa, bowiem jedynie zapisy konstytucyjne sytuujące prokuraturę wśród organów wymiaru sprawiedliwości mogłyby przynieść rzeczywistą zmianę pozycji prawnej prokuratury, przy jednoczesnym sklasyfikowaniu jej jako organu ochrony prawnej. Wspomnieć przy tym trzeba, że także pozycja prokuratury w wielu innych krajach europejskich również zbliża ją do władzy wykonawczej.

Pogląd ten poddawany jest jednak krytyce przez wskazanie, że prokuratura nie realizuje zadań w formach właściwych organom administracji publicznej. Podkreśla się, że decyzje podejmowane przez prokuratora na wszystkich polach jego działalności – w postępowaniu karnym, cywilnym i administracyjnym są niezależne od jakiegokolwiek władzy państwowej, co ma przesądzać, że nie funkcjonuje ona w systemie administracji publicznej jako organ władzy

wykonawczej (R.A. Stefański, *Metodyka pracy prokuratora*, s. 28; T. Stępień, *Usytuowanie prokuratury*, s. 12).

Stanowisko to można jednak uznać za trafne tylko w odniesieniu do pozycji prokuratora, nie zaś prokuratury jako organu państwa. Zresztą i w tym zakresie trzeba mieć na uwadze zmieniające się regulacje ustawowe, w tym zawarte w prawie o prokuraturze (PrProk), ograniczające zakres niezależności prokuratora w podejmowaniu decyzji przez przyznanie szerokich uprawnień – także procesowych w konkretnych sprawach, Prokuratorowi Generalnemu, będącemu jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, a zatem członkiem władzy wykonawczej (zob. art. 7 i 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 PrProk, przyznające Prokuratorowi Generalnemu, jako przełożonemu prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, prawo do bezpośredniego wydawania poleceń oraz zmiany lub uchylecia decyzji podległych prokuratorów). Przytoczony wyżej pogląd zasługuje natomiast w pełni na uwzględnienie jako postulat co do przyszłej pozycji prawnej prokuratury, jako części władzy sądowniczej. Mamy bowiem w Polsce niezawisłe sądy, ale bez niezależnego od władzy wykonawczej prokuratora sędziego nie otrzyma do osądzenia spraw, w których będzie mógł wykazać się swoją niezawisłością. Niezawisłe osądzenie oskarżonego o przysłowiową kradzież kur, nie wystarczy do zbudowania w społeczeństwie autorytetu wymiaru sprawiedliwości, jako trzeciej władzy (szerzej zob. Z. Brodzisz, *Ustrój polskiej prokuratury*, s. 26–28).

Oddzielona i niezależna od władzy wykonawczej Prokuratura istnieje już we Włoszech, gdzie jest częścią władzy sądowniczej, podobnie jak w Belgii lub Szwajcarii, a także w takich krajach jak Hiszpania, Finlandia, Irlandia, Norwegia czy Portugalia (A. Herzog, *Niezależność Prokuratury*, s. 114). W Niemczech od kilkunastu lat następują ewolucyjne zmiany idące w kierunku uniezależnienia prokuratorów generalnych poszczególnych krajów związkowych od wpływów politycznych ministrów sprawiedliwości i likwidacji zależności prokuratury od wytycznych rządu w postępowaniu karnym. Zauważyć też trzeba, że w zbliżony sposób opisuje się pozycję i rolę przyszłego Prokuratora Europejskiego, podkreślając jego niezależność i niezwiązanie poleceniami z zewnątrz.

Przy okazji rozważań nad miejscem prokuratury w strukturze organów państwowych warto pamiętać o jej genezie. Pojawienie się nowoczesnej prokuratury w XIX w. miało na celu przede wszystkim ograniczyć wszechwładzę państwa i zapewnić kontrolę Policji przed nadużyciami w ściganiu przestępstw. Określa się ją jako dziecko Rewolucji Francuskiej, przed którą sędzia prowadzący postępowanie w procesie inkwizycyjnym był jednocześnie oskarżycielem. Powstanie prokuratury jest zatem elementem rozwoju demokratycznych państw prawnych w Europie, w toku którego państwa te, jako wspólnota wartości, związały się obecnie w ramach Unii Europejskiej (zob. E.S. Carsten, E.C. Rautenberg, *Die Geschichte*, s. 358 i n.; Z. Brodzisz, *Recenzja książki*, s. 168–180).

Reasumując podkreślić należy, że pomimo formalnego umiejscowienia prokuratury w systemie organów władzy wykonawczej, przyjąć trzeba, że w ujęciu funkcjonalnym już obecnie jest ona samodzielnym, przyporządkowanym trzeciej władzy, organem wymiaru sprawiedliwości.

Usytuowanie prawne prokuratury wśród organów państwowych nie przesądza jeszcze o jej rzeczywistej roli i miejscu w zakresie zwalczania przestępczości. Ustawa wyposaża co prawda prokuraturę w uprawnienia władcze względem organów dochodzeniowych, to jednak to te organy, a przede wszystkim Policja, a nie prokuratura, dysponują niezbędnym dla skutecznego zwalczania przestępczości zapleczem logistycznym, jak też dostępem do danych oraz informacji pozyskiwanych w wyniku działań operacyjno-rozpoznawczych. Co więcej, nawet w śledztwach skierowanych przeciwko funkcjonariuszom Policji, prokurator nie może zrezygnować z jej pomocy technicznej, polegającej chociażby na udziale policyjnych techników kryminalistyki w oględzinach i przeszukaniach prowadzonych przez prokuratorów. Z tych względów można zgodzić się z nieco bulwersującym, lecz obrazowym określeniem prokuratury w piśmiennictwie niemieckim, jako *Kopfohne Hände* (głowa bez rąk) (*U. Hellmann*, *Strafprozessrecht*, s. 25). W piśmiennictwie fachowym pojawiają się w związku z tym głosy dotyczące wzmocnienia pozycji prokuratury przez zatrudnienie lub wyszkolenie na stanowiskach urzędniczych własnych specjalistów z dziedziny obrotu gospodarczego, giełdy i papierów wartościowych, spółek prawa handlowego, księgowości i rachunkowości itp. (*S.J. Jaworski*, *Rozważania*, s. 21). Pierwsze próby takich działań, polegające na zatrudnieniu analityków ekonomicznych nie wypadły wprawdzie zachęcająco, jednak w zmienionej formule powinny być kontynuowane. Nie wydaje się natomiast, aby uzasadnione było dalej idące, logistyczne doposażenie prokuratury przez stworzenie własnego zaplecza technicznego, konkurencyjnego dla aparatu, jakim dysponuje Policja. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem *S. Waltosia*, że: „żadnego państwa europejskiego, nawet najbardziej zamożnych jak Niemcy, Holandia i Francja, nie stać na równoległe rozwijanie dwóch organów śledczych z siatkami tajnych agentów i niezbędną infrastrukturą logistyczną, środami transportu” (*S. Waltoś*, *Wizja procesu*, s. 14).

2. Zasady określające działania prokuratury i prokuratora

2.1. Uwagi wstępne

Należy odróżnić zasady określające działania prokuratury oraz prokuratora. Organem procesowym jest wyłącznie prokurator a nie prokuratura. Z tego względu wyróżnić można zasady określające organizację pracy prokuratury i funkcjonowania w jej strukturze prokuratorów. Organizacja pracy prokuratu-

ry powinna zapewnić sprawność w realizacji jej zadań wyznaczonych w art. 2 PrProk, polegających na ściganiu przestępstw oraz staniu na straży praworządności. Zadania te realizują jednak poszczególni prokuratorzy, co wymaga m.in.: określenia zakresu ich kompetencji do podejmowania określonych czynności, zasad wzajemnego zastępowania się przy ich wykonywaniu lub wyważenia zakresu ich niezależności wewnętrznej oraz podporządkowania poleceniom przełożonych. Pomocne w tym zakresie są właśnie ogólne zasady dotyczące funkcjonowania prokuratury i prokuratora.

2.2. Zasada indyferencji

Zasada indyferencji

Zasadę indyferencji wyraża art. 4 PrProk, zgodnie z którym każdy prokurator, co do zasady, wykonuje czynności wchodzące w skład obowiązków wszystkich prokuratorów. Z prawnego punktu widzenia nie ma zatem znaczenia, który prokurator wykonał określoną czynność procesową. Zasada ta doznaje ograniczeń, jeżeli ustawa stanowi inaczej. Z tego względu prokurator nie może wykonywać czynności zastrzeżonych dla prokuratora przełożonego lub nadrzędnego przewidzianych przykładowo w art. 302 § 3, art. 306 § 3, art. 310 § 2 KPK. Podobnie asesor prokuratury nie może wykonywać czynności prokuratorских wymienionych w art. 173 § 1 pkt 1 i 2 PrProk, gdyż w tym zakresie Prokurator Generalny nie może go wyposażyć w tzw. *votum* (T. Grzegorzczak, w: T. Grzegorzczak, J. Tylman, Polskie postępowanie karne, s. 229).

2.3. Zasady substytucji i dewolucji

Zasady substytucji i dewolucji

Zasada substytucji oznacza podstawianie kogoś w czyjeś prawa i może występować w stosunkach między podmiotami równorzędnymi – w ramach jednostki organizacyjnej prokuratury tego samego szczebla lub między organami prokuratury różnych szczebli. W pierwszym przypadku prokurator podwładny zastępuje przełożonego na jego polecenie. W sytuacji odwrotnej, prokurator przełożony przejmuje obowiązki prokuratora podwładnego, co wyraża zasadę dewolucji (zob. J. Smoleński, Ustawa o prokuraturze PRL, s. 42–43; R. Stefański, *Metodyka*, s. 43–45). W obecnie obowiązującej ustawie ustrojowej dotyczącej prokuratury zasadę substytucji wyraża art. 9 § 1 PrProk, zgodnie z którym prokurator przełożony może powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego właściwości (np. art. 302 § 3 KPK). Z kolei zasadę dewolucji wyraża art. 9 § 2 PrProk; prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak wprost sytuacji, w której to uprawnienie prokuratora przełożonego doznawałoby ograniczeń. W dawniejszej literaturze przedmiotu – zachowującej nadal aktualność, przyjmowano jednak, że dewo-

lucja nie powinna mieć miejsca wówczas, gdy jej zastosowanie pociągałoby za sobą ograniczenie praw procesowych uczestników postępowania. Wskazywano, że w szczególności dotyczy to takich czynności postępowania przygotowawczego, które mogą naruszać prawa osób biorących w nich udział. Podjęcie tego rodzaju czynności bezpośrednio przez Prokuratora Generalnego oznaczałoby w praktyce pozbawienie tych osób praw przysługujących im w toku instancji (*J. Smoleński, Ustawa o prokuraturze, s. 44*).

2.4. Zasada bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli

Zasada bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli wyrażona została bezpośrednio w art. 6 PrProk, nakazującym prokuratorowi przy podejmowaniu przez niego działań określonych w ustawach kierowanie się właśnie tą zasadą. Zasada ta zwana jest też zasadą obiektywizmu i obowiązuje wszystkie władze publiczne zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Obowiązki prokuratury w tym zakresie są jednak szczególne, zważywszy, że niezależnie od ścigania przestępstw stoi ona na straży praworządności (art. 2 PrProk). W postępowaniu karnym zasadę tę wyraża dodatkowo art. 4 KPK.

Zasada bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli

2.5. Zasada jednolitości i niepodzielności prokuratury

Zasada ta wyrażona jest w art. 1 § 1 PrProk, zgodnie z którym prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej Instytutem Pamięci Narodowej. Zasada ta oznacza, że zadania powierzone prokuraturze, określone w art. 2 PrProk, polegające na ściganiu przestępstw oraz staniu na straży praworządności skupione są w pionie tego organu. Ponadto, prokuratura dla wykonania jej zadań może, co do zasady, posłużyć się każdym prokuratorem (*S. Waltoś, Proces karny, s. 170*).

Zasada jednolitości i niepodzielności prokuratury

2.6. Zasada centralizmu i jednoosobowego kierownictwa

Zasada centralizmu i jednoosobowego kierownictwa wyrażona jest w art. 1 § 2 PrProk, zgodnie z którym Prokurator Generalny, jako organ jednoosobowy, jest naczelnym organem prokuratury, oraz w art. 13 § 1 PrProk, stanowiącym, że Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Ponadto kierownikiem jednostek terenowych wszystkich szczebli organiza-

Zasada centralizmu i jednoosobowego kierownictwa

cyjnych prokuratury są jednoosobowo odpowiednio: prokurator regionalny (art. 22 § 3 PrProk), okręgowy (art. 23 § 3 PrProk) i rejonowy (art. 24 § 3 PrProk).

2.7. Zasada niezależności oraz hierarchicznego podporządkowania

Zasada niezależności oraz hierarchicznego podporządkowania

Zgodnie z art. 7 § 1 PrProk, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny. Jest to niezależność zewnętrzna, w stosunku do innych organów. Niezależność wewnętrzną prokuratora wyznacza zasada hierarchicznego podporządkowania, będąca konsekwencją jednoosobowego kierownictwa przy realizacji zadań prokuratury. Zasada hierarchicznego podporządkowania ogranicza niezależność wewnętrzną prokuratora, gdyż jest on obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego (art. 7 § 2 PrProk). Ten sposób określania niezależności prokuratora odróżnia go od sprawowania funkcji sędziego, który wyposażony jest w przymiot niezawisłości, oznaczającej niezależność zewnętrzną – od innych organów, oraz wewnętrzną, gdyż w zakresie funkcji sędziego nikt, łącznie z przełożonymi (prezesem sądu, przewodniczącym wydziału) nie może wpływać na jego decyzje. Należy jednak podkreślić, że zasada hierarchicznego podporządkowania nie oznacza, że wszystkie lub większość czynności prokuratora podległego są kontrolowane przez prokuraturę przełożoną. Nie jest to możliwe, gdyż decyzje prokuratora, w odróżnieniu od asesora prokuratury, nie podlegają tzw. aprobacie, a także z uwagi na znaczny zakres czynności podejmowanych przez prokuratora. Z tego względu zakres niezależności zależy też w dużym stopniu od samego prokuratora. Ponadto, nawet decyzje podjęte wbrew stanowisku prokuratora przełożonego, polegające przykładowo na wydaniu postanowienia w wszczęciu śledztwa, wywołują skutki prawne w postaci konieczności prowadzenia postępowania przygotowawczego. Słusznie wskazuje się też, że elementem decydującym o niezależności prokuratora jest jego osobowość – to, co określamy potocznie mianem charakteru, a więc odporność na naciski oraz cechy intelektualne (*J. Gurgul, Prokurator, s. 24; A. Herzog, Niezależność prokuratury, s. 127*).

Zakres niezależności wewnętrznej prokuratora i zewnętrznej prokuratury, jako organu państwa, jest przedmiotem sporów i podlegał w ostatnich latach istotnym zmianom ustawowym, które zostały omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

3. Niezależna Prokuratura w latach 2010–2016

3.1. Rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości

Od dawna postulowany przez środowiska związane z wymiarem sprawiedliwości rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości stał się faktem w latach 2010–2016 po nowelizacji ustawy o prokuraturze z 10.9.2009 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1375). W ten sposób Polska dołączyła pod tym względem do grona innych państw UE, gdzie standardem jest rozdział obu tych funkcji. W myśl nowych przepisów Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent RP spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury. Każdy z tych najwyższych organów przedstawicielskich sędziów i prokuratorów zgłaszał po jednym kandydacie wyłonionym w tajnym głosowaniu. Na stanowisko Prokuratora Generalnego mogła być powołana jedynie osoba będąca prokuratorem lub sędzią w stanie czynnym, o co najmniej dziesięcioletnim stażu na stanowisku prokuratora lub sędziego w sprawach karnych. Kadencja Prokuratora Generalnego trwała 6 lat, a po jej zakończeniu nie mógł on być ponownie powołany na to stanowisko i miał prawo do przejścia w stan spoczynku niezależnie od osiągniętego wieku. Dodać trzeba, że także Pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych jego zastępców powoływał spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej i odwoływał z tych stanowisk Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego.

Podobnie jak każdy prokurator, Prokurator Generalny nie mógł należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Korzystał też z immunitetu prokuratorskiego, w związku z czym nie mógł być bez uprzedniej zgody sądu dyscyplinarnego pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji mogło nastąpić na mocy decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ściśle przewidzianych w ustawie przypadkach, takich jak trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub prawomocne ukaranie karą dyscyplinarną przez sąd dyscyplinarny. Wyjątkowo jednak, w razie odrzucenia rocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności Prokuratury lub w przypadku, gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu, Prezes Rady Ministrów mógł wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, który mógł uwzględnić wniosek uchwałą podjętą większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co do pozycji prawnej Prokuratora Generalnego oraz nowo utworzonej Prokuratury Generalnej wśród organów państwa, to nie była ona do końca

jasna. Formalny brak zależności tej instytucji od organów władzy wykonawczej podkreślało dodatkowo przypisanie jej, w art. 1 ust. 3 ProkU, miana organu ochrony prawnej (*B. Mik*, Nowe gwarancje niezależności, s. 105). W wymiarze praktycznym niezależność ta przejawiała się m.in. w zakazie żądania przez przedstawicieli Rządu udzielenia przez prokuratora informacji dotyczącej ustaleń konkretnego postępowania przygotowawczego.

Trudną do przecenienia rolę w budowaniu niezależności prokuratorów i prokuratury odgrywała Krajowa Rada Prokuratury. Składała się ona z dwudziestu pięciu członków: Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech posłów, dwóch senatorów oraz 16 prokuratorów reprezentujących różne jednostki i szczeble Prokuratury. Znowelizowana ustawa o prokuraturze przewidywała, że Krajowa Rada Prokuratury w szczególności: stoi na straży niezależności prokuratorów, opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących Prokuratury oraz projekty wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego, wysłuchuje informacji Prokuratora Generalnego o działalności Prokuratury i wyraża opinie w tym zakresie. Jak już wspomniano, Rada wybiera kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego a ponadto wyraża opinię w przedmiocie wniosku Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji a także występuje do sądu dyscyplinarnego o pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Do bardzo ważnych zadań Rady należało też rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia wszystkich stanowisk prokuratorów, obsadzanych w drodze konkursu oraz przedstawianie Prokuratorowi Generalnemu wniosków o powołanie prokuratorów wszystkich szczebli i jednostek organizacyjnych Prokuratury.

Wszystkie te rozwiązania miały służyć zabezpieczeniu niezależności prokuratora w prowadzeniu i nadzorowaniu postępowań przygotowawczych. Przyjęte w Polsce regulacje prawne wzbudziły także żywe zainteresowanie za granicą (szerzej: *Z. Brodzisz*, Stellung des Generalstaatsanwaltes, s. 151 i n.; *E.S. Carsten, E.C. Rautenberg*, Die Geschichte, s. 368).

3.2. Zasada hierarchicznego podporządkowania i zakres niezależności wewnętrznej prokuratora

Od 31.3.2010 r. została wydatnie zwiększona ustawowa niezależność prokuratora. W art. 8 i 8a nieobowiązującej już ustawy o prokuraturze (ProkU) wprowadzono jako zasadę, że zarządzenia, wytyczne i polecenia **przełożonego prokuratora** nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej. Oznaczało to przykładowo, że szef jednostki prokuratury wyższego szczebla nie mógł już polecić podwładnemu prokuratorowi z jednostki szczebla niższego umorzenia prowadzonego przez niego postępowania lub skierowania aktu oskarżenia. Jedynie **prokurator bezpośrednio przełożony** – a zatem przykładowo prokurator rejonowy w stosunku do prokuratora kierowanej przez niego jednostki

prokuratury, uprawniony był do zmiany lub uchylecia decyzji wydanej przez prokuratora podległego, lecz jeszcze nieopublikowanej (niedoręczonej stronom). Mógł wówczas podjąć we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność inną decyzję, a więc przykładowo o skierowaniu aktu oskarżenia, zamiast umorzenia śledztwa, zamierzonego przez prokuratora podwładnego. **Nie było dopuszczalne i musiałyby zostać uznane za obejście prawa, stosowanie tzw. łańcuszka poleceń** prokuratorów przełożonych nad prokuratorem bezpośrednio przełożonym. Prokurator nadrzędny – przykładowo prokurator apelacyjny, jako prokurator przełożony, nie mógł więc wydać polecenia prokuratorowi okręgowemu, a ten z kolei prokuratorowi rejonowemu, dotyczącego sposobu merytorycznego załatwienia konkretnej sprawy procedowanej w jego jednostce. Prokurator nadrzędny, zgodnie z zasadą dewolucji, mógł jednak przejąć każdą sprawę do osobistego prowadzenia i wydać własną decyzję (art. 8b ust. 2 ProkU).

Przedstawiony sposób procedowania był transparentny także dla stron. Zarządzenia i wytyczne oraz polecenia, w tym zmiana lub uchycienie decyzji, wymagały formy pisemnej i włączane były do akt głównych sprawy. Zmiana lub uchycienie decyzji doręczonej już stronom, ich przedstawicielom procesowym lub innym podmiotom uprawnionym do jej otrzymania, mogła nastąpić wyłącznie z zachowaniem trybu i zasad określonych w ustawie.

3.3. Praktyczne aspekty przyjętej regulacji prawnej

Jakkolwiek dokonywanie wszelkich porównań, bez gruntownej znajomości realiów panujących w danym kraju jest zawsze ryzykowne, trzeba jednak podkreślić, że rozwiązania przyjęte w znowelizowanej ustawie o prokuraturze zapewniały polskiemu prokuratorowi – przynajmniej w sensie formalnym – niezależność wewnętrzną, jakiej na ogół nie mają prokuratorzy w innych krajach. I tak przykładowo, prokuratorzy w Niemczech i we Francji byli bardziej niż polscy, związani poleceniami swoich przełożonych (*C. Taubald*, *Konsensuale Erledigung von Strafverfahren*, s. 162). W porównaniu do polskich rozwiązań jeszcze większą niezależność w prowadzeniu konkretnej sprawy mieli natomiast prokuratorzy włoscy. Wyrażało się to nie tylko brakiem związania poleceniami przełożonych, ale też ograniczeniami w stosowaniu zasad dewolucji i substytucji (*R. Muhm*, *Der unabhängige Staatsanwalt*, s. 55 i n., <https://www.gewaltenteilung.de/der-unabhaengige-staatsanwalt-das-italienische-modell/>, dostęp: 19.8.2019 r.)

Analiza samej tylko regulacji prawnej nie oddaje jednak rzeczywistego, funkcjonującego w praktyce zakresu niezależności prokuratora w prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowań przygotowawczych, a zwłaszcza w podejmowaniu decyzji końcowych w tym postępowaniu. Jak już była o tym mowa, polecenie dotyczące treści czynności procesowej, wydane przez prokuratora przełożonego innego niż prokurator bezpośrednio przełożony, nie mogło obej-

mować sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem (art. 8 ust. 5 ProkU). Prokurator bezpośrednio przełożony, nie zgadzając się z treścią decyzji podwładnego prokuratora mógł wprowadzić ją zmienić i podjąć we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność inną decyzję, lecz z reguły **możliwość ta nie była w praktyce wykorzystywana**. Wiązało się to z koniecznością zapoznania się nieraz z obszernymi materiałami sprawy i osobistego sporządzenia takiej nowej decyzji przez prokuratora bezpośrednio przełożonego – z reguły szefa jednostki prokuratury lub przez innego wyznaczonego przez niego prokuratora za wyjątkiem jednak prokuratora, którego decyzja miała ulec zmianie. W rezultacie, nawet oczywiście kontrowersyjne decyzje prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, nie były przez prokuratora bezpośrednio przełożonego kwestionowane – zastępowane własną decyzją, z częstym i co najmniej wątpliwym uzasadnieniem, że brak ingerencji w treść takiej decyzji stanowi wyraz poszanowania przełożonego dla zasady niezależności każdego prokuratora. Pomimo formalnego obowiązywania zasady jednoosobowego kierownictwa i hierarchicznego podporządkowania wytworzył się więc – tolerowany, a nawet aprobowany także przez kierowników jednostek wyższych szczebli, model kierowania jednostkami prokuratury w sposób wzorowany na wykonywaniu tych funkcji przez prezesów sądów. Ta wadliwa praktyka, jedynie częściowo wynikała z przyjętej regulacji prawnej i w wielu przypadkach oznaczała faktyczną rezygnację kadry kierowniczej z odpowiedzialności za decyzje merytoryczne podejmowane w podległych jednostkach prokuratur. Było to tym bardziej niezrozumiałe w sytuacji bardzo silnej pozycji szefów prokuratur wszystkich szczebli i ich zastępców, zapewnianej przez praktyczną nieusuwalność, wynikającą z kadencyjnego sprawowania tych funkcji.

Atutem nie do przecenienia oddzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego stanowiła natomiast niepodlegająca dyskusji – przynajmniej w wymiarze formalnym, gwarancja niezależności zewnętrznej prokuratury i każdego prokuratora.

4. Prokuratura po reformie z 2016 r.

4.1. Połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości

W wyniku reformy przeprowadzonej ustawą z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740), nastąpił powrót do regulacji, na podstawie której urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 1 § 2 PrProk). Zgodnie z art. 13 § 1 i 2 PrProk, Prokurator Generalny **jest przełożonym prokuratorów** powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej i kie-

ruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia.

Zlikwidowana została Prokuratura Generalna i w jej miejsce ponownie utworzono Prokuraturę Krajową [art. 26 ustawy z 28.1.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 178)]. Zniesiono prokuratury apelacyjne, tworząc w ich miejsce prokuratury regionalne, a także wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, tworząc w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury komórki organizacyjne właściwe w sprawach wojskowych (art. 29 i 31 PWPPrProk). Zniesiono Krajową Radę Prokuratury, tworząc Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, której pierwszy skład ustalił Minister Sprawiedliwości (art. 54 i 58 § 1 PWPPrProk).

4.2. Zasada hierarchicznego podporządkowania i zakres niezależności wewnętrznej prokuratora

Ustawą – Prawo o prokuraturze wprowadzone zostały istotne zmiany w zakresie niezależności wewnętrznej prokuratora. Do wydania polecenia dotyczącego treści czynności procesowej upoważniony został każdy prokurator przełożony, a nie tylko bezpośredni przełożony. Polecenie wydaje się na piśmie, a na żądanie prokuratora – wraz z uzasadnieniem. W razie przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej dopuszczalne jest przekazanie polecenia ustnie (art. 7 § 3 PrProk). Polecenie w tym zakresie jest wiążące dla prokuratora – referenta sprawy. Jeżeli jednak prokurator ten nie zgadza się z poleceniem, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie (art. 7 § 4 PrProk). Prokurator przełożony uprawniony jest też do zmiany lub uchylecia już wydanej, lecz jeszcze nieopublikowanej decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchycienie decyzji wymagają formy pisemnej i są włączane do akt sprawy (art. 8 § 1 PrProk).

Z racji pełnionej funkcji Prokurator Generalny posiada uprawnienia władcze takie jak każdy prokurator przełożony z tym, że z uwagi na zajmowaną pozycję w strukturze prokuratury wydawane polecenia mogą dotyczyć także treści czynności procesowych, w tym decyzji merytorycznych, kończących postępowania podejmowanych przez ogół prokuratorów.

Zakres niezależności wewnętrznej prokuratora

4.3. Praktyczne aspekty przyjętej regulacji prawnej w zakresie pozycji prokuratora i organizacji pracy prokuratury

Praktyczne aspekty
przyjętej regulacji
prawnej

Ponowne połączenie funkcji Prokuratora Generalnego z funkcją Ministra Sprawiedliwości po raz kolejny postawiło na porządku dziennym problem gwarancji dla niezależności zewnętrznej prokuratury z uwagi na nieuchronne – przynajmniej w odbiorze społecznym, kojarzenie prokuratury z osobą polityka pełniącego w danym momencie funkcję najwyższego przełożonego wszystkich prokuratorów. Trafnie wskazuje się na związane z tym niebezpieczeństwo wciągania prokuratury w spory polityczne prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości, a ponadto każda decyzja prokuratora, wydana na polecenie Prokuratora Generalnego, może spotkać się z zarzutem, że ma zabarwienie polityczne (*K. Kułak*, *Kwestia niezależności prokuratora*, s. 115). Ten niekorzystny efekt wizerunkowy prokuratury został jeszcze wzmocniony przez przyznanie Prokuratorowi Generalnemu uprawnień władczych w odniesieniu do wpływu na bieg konkretnych postępowań przygotowawczych.

Z kolei likwidacja Krajowej Rady Prokuratury, jako organu stojącego na straży niezależności prokuratorów i w praktyce decydującego o awansach prokuratorów na kolejne stanowiska służbowe, spowodowała dodatkowe osłabienie gwarancji dla niezależności wewnętrznej prokuratorów. Zbyt daleko idący jest jednak wniosek, że na gruncie obowiązującego art. 7 PrProk: „nie można już mówić o zasadzie niezależności (wewnętrznej) prokuratora (...) i właściwie tylko zależność od przełożonych jest zasadą ustrojową” (*K. Kułak*, *Kwestia niezależności prokuratora*, s. 123). Przyjęcie tej tezy oznaczałoby zwolnienie prokuratora od osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a tak nie jest, gdyż regulacja przyjęta w art. 7 § 3–5 PrProk pozostawia każdemu prokuratorowi możliwość wyartykułowania i udokumentowania własnego stanowiska, dotyczącego treści czynności procesowej.

5. Kierunki przyszłych zmian w zakresie pozycji prokuratury jako organu państwa i niezależności prokuratora

Kierunki zmian

Obserwacja dyskusji, jaka od wielu lat toczy się na temat roli i miejsca prokuratury w systemie organów państwa, a także podejmowane inicjatywy ustawodawcze wskazują na znaczenie, jakie ma ten organ dla prawidłowej realizacji nie tylko zadań w zakresie ścigania przestępstw, ale też – a nawet przede wszystkim, dla sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Historia prokuratury na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat pokazuje też, w jaki sposób organ ten może stać się powolnym narzędziem w rękach władzy, służącym realizacji jej celów politycznych wbrew założeniom, jakie legły u pod-

staw jego narodzin w XIX-wiecznej Europie. Analiza podejmowanych wysiłków zmierzających do zreformowania prokuratury, nie tylko tych dokonanych, ale chyba przede wszystkim tych przerwanych w pół drogi, niedokończonych lub całkowicie zaniechanych, pokazuje też jak trudno władzy wykonawczej rozstać się z możliwością wpływu na prokuraturę. Nie jest to jednak tylko problem występujący w naszym kraju. Jego rozwiązaniem może okazać się stanowisko Unii Europejskiej uznającej, że dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i prawa w UE zapewnienie niezależności prokuratury w ramach sprawnie działającego wymiaru sprawiedliwości jest niezbędnym warunkiem przestrzegania zasad praworządności i demokratycznej kontroli w krajach członkowskich.

Kontrowersje towarzyszą nie tylko dyskusji o miejscu prokuratury w systemie organów państwa i niezależności zewnętrznej prokuratury i prokuratora, ale także wrażliwej kwestii niezależności wewnętrznej prokuratora, a zatem jego funkcjonowania w ramach zhierarchizowanej struktury prokuratury. Problemem jest wzajemne wyważenie zasady niezależności prokuratora i jej pogodzenie z zasadą hierarchicznego podporządkowania. Należałoby przyjąć, jako kierunkową wytyczną, że im większa jest zależność zewnętrzna prokuratury, wynikająca m.in. z powierzenia funkcji Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości, tym większa powinna być niezależność wewnętrzna każdego prokuratora, wyrażająca się przykładowo – jako absolutne minimum, w ograniczeniu tylko do bezpośredniego przełożonego wpływu na treść czynności podejmowanych przez referenta sprawy. W przypadku rozdzielenia tych funkcji i oddzielenia stanowiska Prokuratora Generalnego od władzy wykonawczej, pełnię władzy w zakresie zmiany lub uchylania decyzji podejmowanych w śledztwach i dochodzeniach przez prokuratora – referenta sprawy, należałoby powierzyć szefom poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury i ich zastępcom pełniącym te funkcje w ramach kadencji. W obu przypadkach konieczne jest też ustawowe unormowanie zakazu tzw. łańcuszka poleceń. Nie jest natomiast konieczne wyposażenie Prokuratora Generalnego we władcze uprawnienie do wydawania wiążących poleceń co do treści czynności w konkretnych sprawach. Obserwacja praktyki – znana autorowi z autopsji – wskazuje bowiem, że pomimo braku takiego uprawnienia Prokuratura Generalnego przekazywane podległym prokuratorom oceny, wnioski i zalecenia wynikające z analizy akt spraw, obejmujące także sposób zakończenia postępowań nie były niemal nigdy kwestionowane, a ewentualne korekty takich decyzji dokonywane były w ramach dodatkowych uzgodnień. Nie można też zapominać, że Prokurator Generalny dysponuje władczymi uprawnieniami do wiążącego prokuratorów uchylenia lub zmiany niezasadnych decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego w fazie *in personam* w postaci nadzwyczajnego uchylenia prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego (art. 328 KPK) oraz – w ograniczonym zakresie – wznowienia postępowania przygotowawczego (art. 327 KPK).

6. Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu karnym

6.1. Uwagi wstępne

Prokuratura jako organ państwa i prokurator, jako oskarżyciel publiczny

Od pozycji prokuratury jako organu państwa odróżnić trzeba pozycję prokuratora jako oskarżyciela publicznego wnoszącego i popierającego oskarżenie przed sądem, oraz prowadzącego (nadzorującego) postępowanie przygotowawcze. Od lat pozycja ta ulega widocznej ewolucji. W związku z upowszechnianiem się konsensualnych form postępowania karnego, ulega zmianie także pozycja prokuratora w tym postępowaniu. Nie tylko w Polsce, lecz w wielu krajach zaczynają wyraźnie dominować konsensualne metody prowadzenia postępowania przygotowawczego, w których coraz częściej pozycję prokuratora określa się jako „sędziego obok sędziego” (C. Taubald, *Konsensuale Erledigung von Strafverfahren*, s. 176; Z. Brodzisz, *Ustrój polskiej prokuratury*, s. 27–30). Wskazuje się też, że „przeobrażanie się roli prokuratora z organu samodzielnie prowadzącego śledztwo w organ decyzyjny jest nieuniknione” i spowodowało, że upodobnił się w ten sposób obecnie do „*sui generis* sędziego śledczego, tylko bez uprawnień, które temu przysługiwały” (Z. Rzepa, *Prokuratura musi być sprawna i niezawodna*, s. 58).

Także wskazania VIII. Kongresu Narodów Zjednoczonych poświęconego Zapobieganiu Przemocności i Postępowaniu z Przemoccami dotyczące Prokuratury podkreślają możliwość prowadzenia postępowań alternatywnych (*Diversion*), uprawniających prokuratora do odstąpienia od oskarżenia lub warunkowego umorzenia postępowania (Wskazania dotyczące roli prokuratorów, *Prok. i Pr.* 1995, Nr 2, s. 109–115).

W art. 2 *PrProk* zapisano, że zadaniem prokuratury jest **ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności**. Z uwagi na taką określoną ustawowo rolę prokuratury i prokuratora, słusznie wskazuje się, że prokurator nie jest żadnym „super policjantem”, lecz jest przede wszystkim strażnikiem prawa (A. Herzog, *Niezależność Prokuratury*, s. 118). Prokurator nie jest też oczywiście „śledczym”, jak często określają go przedstawiciele mediów, co w sposób oczywisty deprecjonuje jego znaczenie i rolę w wymiarze sprawiedliwości [w okresie powojennym „śledczy”, a ściślej „oficer śledczy”, był pracownikiem prokuratorskim w prokuraturze wojskowej, a jego uprawnienia procesowe zbliżone były do uprawnień asesora z tzw. *votum*: zob. M. Fleming, w: M. Mazur (red.), *Kodeks postępowania karnego*, s. 756].

6.2. Prokurator, jako organ procesowy i strona w postępowaniu przed sądem

Pozycja prokuratora w postępowaniu karnym uzależniona jest od fazy postępowania: w postępowaniu przed sądem jest stroną, zaś w postępowaniu przygotowawczym organem procesowym, prowadzącym lub nadzorującym postępowanie (art. 298 § 1 KPK i art. 3 § 1 pkt 1 PrProk). Ustawa przyznaje prokuratorowi kontrolę nad tym odcinkiem postępowania karnego, co wyraża się we władczych uprawnieniach, jakie przysługują mu wobec innych organów prowadzących postępowanie przygotowawcze (art. 15 i 326 KPK). Ta pozycja prokuratury wynika zwłaszcza z funkcjonowania w procesie karnym dwóch zasad: działania z urzędu (art. 9 KPK) i skargowości (art. 14 § 1 i art. 45 § 1 KPK). Obowiązkiem prokuratora jest prowadzenie postępowania przygotowawczego lub jego nadzorowanie. Wyłącznie uprawnionym do wszczęcia śledztwa jest prokurator, który może prowadzić je osobiście lub włączyć w jego prowadzenie Policję (art. 311 § 1 i 2 KPK). Prokurator może również wszcząć i prowadzić dochodzenie (art. 325a § 1 KPK).

Rolę prokuratora w toku postępowania przygotowawczego zwykle się określać jako jego gospodarza (*dominus litis*). Taka pozycja prawna prokuratora na tym odcinku postępowania karnego wynika jednoznacznie z art. 57 § 1 PrProk, zgodnie z którym prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez uprawniony do tego inny organ, zaś zarządzenia prokuratora wydane w toku postępowania przygotowawczego są dla tego organu wiążące. Władcze uprawnienia prokuratora wobec innych organów prowadzących postępowanie przygotowawcze wynikają też z art. 15 § 1 KPK, określającego obowiązki Policji i innych organów w zakresie postępowania karnego, jako wykonywanie poleceń sądu, referendarza sądowego i prokuratora oraz prowadzenie pod nadzorem prokuratora śledztwa lub dochodzenia w granicach określonych w ustawie. Podległość Policji i innych organów prowadzących postępowanie przygotowawcze ma ściśle określone ramy, określone ustawą. Wyklucza to możliwość sprawowania przez prokuratora kontroli służbowej nad pracą funkcjonariuszy prowadzących postępowanie, w tym nawet prawnie skutecznego wskazania funkcjonariusza do prowadzenia konkretnego postępowania. O ile natomiast dobro prowadzonego postępowania wymaga zmiany prowadzącego postępowanie przygotowawcze, prokurator może jedynie zwrócić się o to do jego przełożonego służbowego. Wysuwa to na porządek dzienny problem realności sprawowanego przez prokuraturę nadzoru i znajduje swoje odbicie w niektórych już zrealizowanych przedsięwzięciach legislacyjnych, ograniczających władztwo prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym. Następuje to przez systematyczne ograniczanie nadzoru prokuratora lub faktyczną jego eliminację nad dochodzeniem oraz wyłączenie spod kontroli prokuratora niektórych decyzji Policji kończących postępowanie. **Już obecnie większość prowadzonych w Polsce postępowań toczy się – w zgodzie z obowiązującym prawem – bez jakiegokolwiek nadzoru,**

Pozycja prokuratora
w postępowaniu
karnym

a nawet bez wiedzy prokuratora. Uzasadnia to postawienie pytania o dalszą aktualność tezy o pozycji prokuratora, jako „pana postępowania przygotowawczego”.

Reforma procedury karnej, przeprowadzona nowelą ZmKPK13, dokonała przeobrażenia dotychczasowej roli prokuratora w procesie karnym, jako „pana postępowania przygotowawczego”, powodując, że to na „jego barkach znajdzie się prowadzenie całego procesu, tak w postępowaniu przygotowawczym, jak i sądowym” (*B. Sygit, J. Duży, Nowa pozycja, s. 17*). Z dniem 15.4.2016 r., w wyniku noweli ZmKPK16, nastąpił jednak odwrót od koncepcji czysto kontradyktoryjnego procesu sądowego, co spowodowało także zmianę roli prokuratora w tym stadium procesu.

6.3. Pozycja procesowa policjanta w postępowaniu karnym

Pozycja procesowa
policjanta
w postępowaniu
karnym

W granicach swoich zadań, Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 PolU). Spośród wymienionych zadań Policji jedynie jej działania dochodzeniowo-śledcze poddane zostały niemal pełnej kontroli prokuratora lub sądu. Kontrolę pozostałych czynności prokurator lub sąd sprawują tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Do podstawowych zadań Policji w zakresie postępowania karnego należy prowadzenie pod nadzorem prokuratora śledztwa lub dochodzenia. Pozostawienie poza efektywnym nadzorem prokuratora całej sfery działalności operacyjno-rozpoznawczej Policji, w toku której coraz częściej uzyskiwany jest materiał dowodowy podlegający wykorzystaniu w całym procesie karnym (zob. art. 19 ust. 15, art. 19a ust. 7 PolU), stawia jednak pod znakiem zapytania możliwość pełnej realizacji zadań prokuratury w postępowaniu przygotowawczym. Chodzi tu zwłaszcza o zadania określone jako strzeżenie praworządności w demokratycznym państwie prawnym, skupiające się na badaniu zgodności z prawem działań organów śledczych (*E. Zalewski, Prokuratura – zmiany, s. 82*).

Policja lub inne organy wskazane w art. 312 KPK, uprawnione do prowadzenia postępowania przygotowawczego, wszczynają i prowadzą pod nadzorem prokuratora dochodzenie, chyba że prowadzi je prokurator (art. 325a § 1 KPK). Funkcjonariusze wskazanych służb są prawnie zobowiązani do wykonywania poleceń prokuratora odnoszących się do konkretnych, prowadzonych przez nich postępowań przygotowawczych. Są także związani zarządzeniami i aktami prawnymi dotyczącymi postępowania przygotowawczego wydawanymi przez Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości (chodzi zwłaszcza o Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wydawany obecnie na podstawie art. 36 § 1 PrProk w formie rozporządzenia MS). Pomimo podporządkowa-

nia Policji poleceniom prokuratora, jest ona podstawowym organem prowadzącym postępowanie przygotowawcze. Nie jest rolą i zadaniem prokuratora zastępowanie Policji w tej funkcji, gdyż nie jest do niej przygotowana logistycznie i kadrowo.

Artykuł 312 KPK nadaje uprawnienia Policji, wynikające z przepisów KPK, organom: SG, ABW, KAS, CBA oraz ŻW. Uprawnienia procesowe tych organów obejmują wyłącznie ściganie przestępstw określonych w dotyczących ich ustawach kompetencyjnych. Wyjątkowo jedynie, w sytuacji tożsamości podmiotowej dotyczącej osoby sprawcy, możliwe jest łączne prowadzenie przez dany organ postępowania także o przestępstwa niewymienione w takiej ustawie. Uprawnienia takie przysługują również innym organom na podstawie przepisów szczególnych. Wykonywanie czynności procesowych przez organ do tego nieuprawniony może spowodować uznanie ich za bezskuteczne.

[Przejdź do księgarni →](#)