

PROKURATURA W POLSCE

1918–2014

Lidia Mazowiecka

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

PROKURATURA W POLSCE

1918–2014

Lidia Mazowiecka

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Recenzent
Dr hab., prof. nadzw. Ewa Bieńkowska

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8195-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

Rozdział 1

Międzynarodowe standardy dotyczące prokuratury i prokuratorów / 19

- 1.1. Dokumenty Narodów Zjednoczonych / 19
 - 1.1.1. Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego / 19
 - 1.1.2. Wytyczne dotyczące roli prokuratorów / 21
 - 1.1.3. Normy odpowiedzialności zawodowej oraz podstawowych obowiązków i praw prokuratorów / 24
- 1.2. Dokumenty Rady Europy / 27
 - 1.2.1. Rekomendacja Rec (2000)19 o roli oskarżenia publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej / 27
 - 1.2.2. Rekomendacja Rec (2012)11 o roli oskarżycieli publicznych poza systemem wymiaru sprawiedliwości karnej / 35
 - 1.2.3. Opinie Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich / 38
- 1.3. Prokuratura w wybranym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka / 43
- 1.4. Prokuratura w wybranych międzynarodowych aktach prawnych dotyczących ofiar przestępstw / 54
- 1.5. Prokuratura w wybranych międzynarodowych aktach prawnych dotyczących podejrzanych i oskarżonych / 60

- 1.6. Prokuratura Europejska – projekt utworzenia nowej instytucji unijnej / **68**

Rozdział 2

Prokuratura w II Rzeczypospolitej / 74

- 2.1. Pierwsze akty prawne dotyczące prokuratury wojskowej i cywilnej z 1919 r. / **75**
- 2.2. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. / **76**
- 2.3. Prawo o ustroju sądów wojskowych z 1936 r. / **80**
- 2.4. Kodeks postępowania karnego z 1928 r. / **81**
- 2.5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu doraźnym z 1928 r. / **85**
- 2.6. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa z 1934 r. / **85**
- 2.7. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu z 1934 r. / **86**
- 2.8. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o usprawnianiu postępowania sądowego z 1938 r. / **87**
- 2.9. Konstytucje w okresie międzywojennym / **87**
- 2.10. Model prokuratury i prokuratora II Rzeczypospolitej / **88**

Rozdział 3

Prokuratura w latach 1944–1950 / 90

- 3.1. Specjalne unormowania mające wpływ na zakres kompetencji prokuratury / **91**
- 3.2. Prokuratura wojskowa / **95**
 - 3.2.1. Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej z 1944 r. / **96**
 - 3.2.2. Przepisy wprowadzające Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego z 1945 r. / **98**
 - 3.2.3. Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego z 1945 r. / **99**
- 3.3. Kadra prokuratorska / **101**
 - 3.3.1. Dekret o wyjątkowym dopuszczeniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów z 1946 r. / **101**

- 3.3.2. Dekret o rejestracji i przymusowym zatrudnianiu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego z 1946 r. / **103**
- 3.3.3. Dekret o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych z 1946 r. / **103**
- 3.4. Dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa z 1946 r. (tzw. mały kodeks karny) / **104**
- 3.5. Mała Konstytucja z 1947 r. / **104**
- 3.6. Nowelizacja z 1949 r. kodeksu postępowania karnego / **105**

Rozdział 4

Prokuratura w latach 1950–1956 / 108

- 4.1. Leninowski model prokuratury / **108**
- 4.2. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych / **111**
- 4.3. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego / **112**
- 4.4. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej / **113**
- 4.5. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. / **116**
- 4.6. Dekret o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego z 1954 r. / **117**
- 4.7. Zniesienie Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w 1954 r. / **118**
- 4.8. Rozszerzenie właściwości sądów powszechnych w 1955 r. / **119**
- 4.9. Reforma postępowania karnego z 1955 r. / **119**

Rozdział 5

Prokuratura w latach 1956–1981 / 122

- 5.1. Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1967 r. / **122**
- 5.2. Kodeks postępowania karnego z 1969 r. / **130**

Rozdział 6

Prokuratura w latach 1981–1989 / 133

- 6.1. Prokuratura w okresie stanu wojennego / 133
- 6.2. Ustawa z dnia 10 maja 1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej / 144
- 6.3. Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1985 r. / 144
- 6.4. Nowela kwietniowa z 1989 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej / 148

Rozdział 7

Prokuratura w III Rzeczypospolitej / 149

- 7.1. Model prokuratury: Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny / 149
 - 7.1.1. Nowela grudniowa z 1989 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej / 149
 - 7.1.2. Nowelizacja z 1990 r. ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej / 150
 - 7.1.3. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. / 152
 - 7.1.4. Zmiany z 1995 r. w kodeksie postępowania karnego / 153
 - 7.1.5. Kodeks postępowania karnego z 1997 r. / 153
 - 7.1.6. Zmiany z lat 1993–2007 w ustawie o prokuraturze / 155
 - 7.1.7. Zmiany o charakterze finansowo-socjalnym / 160
- 7.2. Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości / 161
- 7.3. Nowelizacja z 2013 r. kodeksu postępowania karnego / 168
- 7.4. Działania prokuratury poza systemem sprawiedliwości karnej / 180
 - 7.4.1. Prokurator Generalny / 180
 - 7.4.2. Prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury / 183
- 7.5. Działania prokuratora dotyczące realizacji niektórych aktów prawa Unii Europejskiej / 189
- 7.6. Zasady etyczne prokuratora / 191
 - 7.6.1. Zbiór zasad etycznych prokuratora Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej / 192
 - 7.6.2. Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów / 197
- 7.7. Szkolenie prokuratorów / 200

Rozdział 8

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i prokuratura / 203

- 8.1. Dobro wspólne / 205
- 8.2. Interes publiczny / 207
- 8.3. Interes społeczny / 208
- 8.4. Zasada praworządności / 210
- 8.5. Zasada rzetelności funkcjonowania instytucji publicznych / 211
- 8.6. Prawo do rzetelnego procesu / 211

Rozdział 9

Propozycje zmian modelu prokuratury w Polsce na tle standardów międzynarodowych / 212

- 9.1. Standard prokuratury i prokuratora na podstawie dokumentów międzynarodowych / 212
- 9.2. Wybrane modele prokuratury na świecie / 213
- 9.3. Propozycje dotyczące modelu prokuratury w Polsce / 218
 - 9.3.1. Propozycje rozwiązań konstytucyjnych / 218
 - 9.3.2. Niektóre propozycje autorskie przekształcenia prokuratury / 223
 - 9.3.3. Projekt ustawy o prokuraturze / 227
 - 9.3.4. Skutki braku nowej regulacji ustawowej prokuratury / 233
 - 9.3.5. Nowy regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury / 241

Zakończenie / 247

Bibliografia / 269

Wykaz dokumentów międzynarodowych / 281

Polskie akty prawne / 285

Wykaz skrótów

Akty prawne

- d.o.p.** dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz. U. Nr 10, poz. 50)
- dyrektywa 2004/80/WE** dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004, s. 15; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 65)
- dyrektywa 2010/64/UE (dyrektywa w sprawie prawa do tłumaczenia)** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 280 z 26.10.2010, s. 1)
- dyrektywa 2011/99/UE** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz. Urz. UE L 338 z 21.12.2011, s. 2)
- dyrektywa 2012/13/UE (dyrektywa w sprawie prawa do informacji)** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 142 z 1.06.2012, s. 1)
- dyrektywa 2012/29/UE** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw

- oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57)
- EKPCz** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s.** ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- k.k. WP** dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Kodeks Karny Wojska Polskiego (Dz. U. Nr 6, poz. 27)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.k. z 1928 r.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 33, poz. 313)
- k.p.k. z 1969 r.** ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96)
- k.w.** ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.)

- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.u.s.p. z 1928 r.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93)
- p.u.s.w.** dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 76, poz. 536)
- p.u.s.w.p.w.** dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz. U. Nr 6, poz. 29)
- p.w. k.p.k. z 1928 r.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 33, poz. 314)
- p.w. k.w.p.k.** dekret z dnia 23 czerwca 1945 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego (Dz. U. Nr 36, poz. 215)
- r.o.w.u.s.** rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 grudnia 1928 r. – Regulamin ogólny wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich (Dz. U. Nr 104, poz. 934)
- r.p.s.a.o.** rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz. U. Nr 46, poz. 382)
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- u.p.** ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.)

ustawa o SN ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 499 z późn. zm.)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

OSNC Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP Państwo i Prawo
Prok. i Pr. Prokuratura i Prawo

Inne

ETPCz Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA Naczelny Sąd Administracyjny
SN Sąd Najwyższy
TK Trybunał Konstytucyjny

Wstęp

W Polsce podjęto prace nad zmianą dotychczasowego modelu prokuratury. Pojawiły się w związku z tym różne koncepcje jego ujęcia. Tymczasem żaden z przedstawionych projektów nie proponuje klarownej wizji ukształtowania tej instytucji. Niedawno ukazało się kilka monografii poświęconych opisowi instytucji prokuratury w Polsce, które przedstawiają ją z różnych punktów widzenia¹. Nie obejmują jednak problematyki najnowszych propozycji zmian ustawowych. Zagadnienia te uczyniłam przedmiotem swoich rozważań. Uznałam zarazem, że niezbędne jest ich omówienie na tle mało ciągle znanych w Polsce standardów międzynarodowych, wyznaczających podstawowe zasady funkcjonowania prokuratury i prokuratorów. Pokazują one, że nie ma jednego, idealnego wzorca w tym zakresie, ale wszystkie istniejące modele łączy to, że działają na identycznych podstawowych zasadach. Postawiłam sobie za zadanie rozważenie, na ile proponowane zmiany odpowiadają tym standardom, a zatem, czy można się spodziewać, że nowe rozwiązania nie będą rażąco od nich odbiegały.

Nie wolno zapominać, że Polska jest członkiem Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej i w związku z tym polskie regulacje powinny być zgodne z wypracowanymi przez te organizacje standardami. Z tego powodu swoją monografię rozpoczynam od ich przedstawienia. Na ogół standardy te są zawarte w rekomendacjach, deklaracjach czy opiniach, które nie mają charakteru wiążącego, ale odzwierciedlają godne uwagi i upowszechnienia dobre praktyki. W niektórych wiążących Polskę dokumentach, poświęconych jednak głównie innym aspektom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

¹ Zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003; T. Stępień, *Usytuowanie prokuratury i rola prokuratora w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011; K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprosesowa prokuratury w Polsce na tle porównawczym*, Toruń 2012 (tekst K. Sitkowskiej jest uderzająco podobny do tekstu T. Stępnia).

karnej, przewidziano również rozwiązania odnoszące się do prokuratury, które wymagają wdrożenia do krajowych systemów prawno-karnych. Są one więc szczególnie ważne z punktu widzenia oceny unormowań polskich. Odnoszą się też do dokumentów międzynarodowych, które dotyczą podstawowych praw i wolności człowieka. Przede wszystkim jest to Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.², łącznie z poświęconym jej orzecznictwem ETPCz oraz Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.³ Trzeba mieć również na względzie postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴. Znajomość i przestrzeganie standardów zawartych w tych dokumentach jest podstawą wykonywania wszelkich czynności prokuratora z pokrzywdzonym, oskarżonym i świadkiem.

Szczegółowo omawiam rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy o roli oskarżenia publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej⁵ i o roli oskarżycieli publicznych poza systemem wymiaru sprawiedliwości karnej⁶, które w całości skierowane są do prokuratorów. Odnoszą się też do innych rekomendacji Komitetu Ministrów, w których jest mowa o prokuraturze. Przedstawiam projekt Prokuratury Europejskiej – nowej instytucji unijnej, jak też analizuję szanse na jej wprowadzenie. Uwzględniam w szczególności dokumenty opracowane po roku 2000, czyli po przyjęciu – najważniejszej jak dotąd w omawianym zakresie – rekomendacji o roli oskarżenia publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej, skierowane do pracowników szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. Wiele uwagi zwracam na wspólny dokument Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów i Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów, czyli Deklarację z Bordeaux.

² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. Konwencja ratyfikowana 15 grudnia 1992 r.

³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A(III), http://unic.un.org/pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php.

⁴ Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 ze sprost.; Sejm RP wyraził zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP ratyfikacji (ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. Nr 62, poz. 388).

⁵ Rekomendacja Rec (2000)19 z dnia 6 października 2000 r. o roli oskarżenia publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej.

⁶ Rekomendacja Rec (2012)11 z dnia 19 września 2012 r. o roli oskarżycieli publicznych poza systemem wymiaru sprawiedliwości karnej.

W wymienionych dokumentach została nakreślona nie tylko samodzielna rola prokuratora, ale także jego pozycja w kontaktach z innymi organami, instytucjami, organizacjami, a zwłaszcza z sądami i sędziami. Podkreślono też, że prokurator powinien przestrzegać wysokich standardów zawodowych i w swoich działaniach opierać się na etyce, a ich kwintesencję zawiera dokument opracowany przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów Normy odpowiedzialności zawodowej oraz podstawowe obowiązki i prawa prokuratorów. Omawiam ponadto zadania prokuratora wynikające z niektórych aktów prawnych dotyczących ofiar przestępstw oraz podejrzanych i oskarżonych, które dopełniają obraz prokuratury i prokuratora. Przedstawiam również rozwiązania dotyczące prokuratury istniejące w niektórych państwach europejskich.

Jednocześnie postawiłam sobie za cel poddanie analizie polskich regulacji kształtujących instytucję prokuratury, poczynając od pierwszych rozwiązań, jakie pojawiły się w okresie międzywojennym. Sięgam tak daleko, ponieważ w zgłaszanych dzisiaj propozycjach rozwiązań ustrojowych czasami wraca się do ówczesnych koncepcji. Według mnie można wyróżnić cztery zasadnicze polskie modele: pierwszy z okresu II Rzeczypospolitej, drugi z lat 1944–1950 (leninowski w praktyce), trzeci z lat 1950–1989 (leninowski w praktyce i w teorii) i czwarty z czasów III Rzeczypospolitej. W trzecim modelu można wyodrębnić kilka zróżnicowanych podokresów, zapoczątkowanych w 1950, 1967 r., po 13 grudnia 1981 r., w 1985 oraz w 1989 r. Z kolei w okresie III Rzeczypospolitej można wyróżnić dwa rozwiązania – z 1990 i 2010 r. oraz kilka wersji projektów ustawy o prokuraturze i wiele koncepcji dotyczących propozycji konstytucyjnego ujęcia tej instytucji. Przy omawianiu poszczególnych modeli zawsze zwracam uwagę na obowiązujące w tym czasie unormowania Konstytucji, ustroju prokuratury, uprawnień organów prowadzących postępowania karne oraz specjalnych trybów ich prowadzenia. Sądzę, że jest to bardzo ważne, ponieważ sama charakterystyka prokuratury, przeprowadzona na podstawie tylko przepisów jej dotyczących, nie da rzeczywistego, czyli wszechstronnego obrazu tej instytucji. Może nawet ukazać ją w zupełnie mylnym i jakże odmiennym, zgoła orwellowskim, świetle. Myślę tu w szczególności o tzw. leninowskim modelu prokuratury, któremu – gdyby analizować samą jego literę – niczego nie można byłoby zarzucić, czy też o formalnie obowiązującym do 1950 r., opierającym się na Konstytucji z 1921 r., ustroju demokratycznym, który faktycznie był po prostu bandycki.

Dużą część pracy poświęcam charakterystyce dzisiejszej prokuratury, której model powoli wyłania się z zapisów nowej procedury karnej, mającej wejść w życie 1 lipca 2015 r., z treści nowego rozporządzenia do obowiązującej ustawy o prokuraturze, postanowień Konstytucji RP z 1997 r., a w zasadzie ich braku, z czego też można wyciągnąć wnioski. Przedstawiam bardzo szeroko zakreślone zadania prokuratury, a w szczególności Prokuratora Generalnego, z zakresu prawa karnego i spoza tej sfery. Bardzo szczegółowo opisuję również polskie standardy etyczne dotyczące prokuratora.

Omawiam Konstytucję RP w kontekście stosowania jej przez prokuratora, a zwłaszcza takie jej istotne zasady, jak dobro wspólne, interes publiczny i społeczny, zasada praworządności oraz prawo do rzetelnego procesu. Problematyce tej poświęcam dużo miejsca, gdyż tak samo jak znajomość podstawowych dokumentów międzynarodowych statuujących fundamentalne prawa człowieka, tak i znajomość Konstytucji jest nieodzowna w pracy prokuratora. Zajmuję się też zmianami ustawowymi dotyczącymi prokuratury i z nią związanymi, a także przedstawionymi w literaturze przedmiotu koncepcjami usytuowania prokuratury w ustawie konstytucyjnej.

Wiadomo, że ustrój demokratyczny sprzyja przyjmowaniu demokratycznych rozwiązań również w odniesieniu do prokuratury. Czy jednak demokratyczna polska prokuratura po przełomie w 1989 r. była bądź jest bliska międzynarodowym standardom? A jeśli nie, co należy poprawić w istniejącym jej modelu, aby taka się stała? Są to podstawowe pytania, na które spróbuję odpowiedzieć.

Na pewno nie wyczerpię wszystkich problemów dotyczących prokuratury czy samego prokuratora. Wybrałam, w moim przekonaniu, te najistotniejsze. Niektóre z przedstawionych ocen czy opinii mogą oczywiście wydawać się kontrowersyjne, ale formułując je, kierowałam się przede wszystkim dobrem człowieka, a nie dobrem instytucji jako instytucji samej dla siebie.

Rozdział 1

Międzynarodowe standardy dotyczące prokuratury i prokuratorów

1.1. Dokumenty Narodów Zjednoczonych

1.1.1. Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego

Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 17 grudnia 1979 r.⁷ zawiera osiem przepisów z komentarzami. Adresowany jest przede wszystkim do służb policyjnych, ale z racji sprawowanego w niektórych systemach prawnych nadzoru prokuratora nad nimi dotyczy też prokuratury.

Funkcjonariuszem porządku publicznego są, według dokumentu, wszystkie osoby mianowane lub wybierane, sprawujące władzę policyjną, a w szczególności posiadające prawo do aresztowania lub zatrzymania. Zaznaczono zarazem, że pojęcie to należy interpretować możliwie najszerszej. Funkcjonariusze porządku prawnego mają wykonywać swoje obowiązki prawne, służąc społeczeństwu i chroniąc wszystkich ludzi przed czynami bezprawnymi, zgodnie z wymaganym w tym zawodzie wysokim poczuciem odpowiedzialności (art. 1), z poszanowaniem i ochroną godności człowieka oraz przestrzeganiem praw człowieka wszystkich osób (art. 2).

Funkcjonariusze mogą użyć siły wyłącznie w wypadku absolutnej konieczności i tylko w granicach niezbędnych do wypełnienia swego

⁷ GA Res. 34/169, Annex: Code of Conduct for Law Enforcement Officials/General Assembly Resolution 4/169/; tekst polski (w:) *Prawa człowieka a Policja. Wybór dokumentów Rady Europy i ONZ*, Legionowo 1992, s. 61 i n.

obowiązku (art. 3). W komentarzu do tego przepisu podkreślono, że użycie siły może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych, gdy jest to konieczne do zapobieżenia przestępstwu albo zgodnego z prawem zatrzymania przestępców lub osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. W żadnym wypadku nie wolno interpretować tego przepisu w sposób upoważniający do użycia siły nieproporcjonalnej do osiągnięcia tego celu.

Funkcjonariusze mają obowiązek utrzymywać w tajemnicy poufne informacje, chyba że wykonywanie obowiązków lub potrzeby wymiaru sprawiedliwości będą wprost wymagały innego postępowania (art. 4). W komentarzu zaznaczono, że dotyczy to informacji o życiu prywatnym lub takich, które mogą być potencjalnie szkodliwe dla interesów, a zwłaszcza reputacji innych osób, którymi zajmują się funkcjonariusze.

Funkcjonariusze nie mogą stosować, prowokować ani tolerować jakichkolwiek tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego postępowania albo karania. Nie mogą też powoływać się na rozkazy przełożonych lub wyjątkowe okoliczności, takie jak stan wojenny czy zagrożenie wojną, zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego, wewnętrzne zamieszki polityczne czy innego rodzaju zagrożenia publiczne, usprawiedliwiające stosowanie tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego bądź poniżającego postępowania albo karania (pkt 5). Funkcjonariusze zapewniają osobom pozbawionym wolności pełną ochronę zdrowia, a w szczególności podejmują natychmiastowe działania w celu zapewnienia opieki medycznej zawsze, ilekroć pojawi się taka potrzeba (pkt 6).

Funkcjonariuszom nie wolno dopuszczać się jakichkolwiek czynów korupcyjnych. Ich obowiązkiem jest stanowcze przeciwstawianie się im i ich zwalczanie (pkt 7), przestrzeganie prawa i kodeksu, a ci, którzy mają powody, aby przypuszczać, że przepisy kodeksu zostały lub mogą zostać pogwałcone, powinni zawiadamiać o tym swoje władze i – w razie potrzeby – inne właściwe władze lub organy (pkt 8).

W kodeksie zalecono, aby państwa podjęły wszelkie możliwe środki niezbędne do przeprowadzenia szkolenia funkcjonariuszy na wszystkich szczeblach zarówno w zakresie przepisów prawa krajowego związanych z kodeksem, jak i w odniesieniu do innych podstawowych dokumentów odnoszących się do praw człowieka.

1.1.2. Wytyczne dotyczące roli prokuratorów

Najważniejszym, a zarazem jedynym dokumentem Narodów Zjednoczonych poświęconym wyłącznie prokuratorom i obejmującym wszystkie zagadnienia dotyczące pozycji prokuratorów w systemie wymiaru sprawiedliwości karnej są Wytyczne dotyczące roli prokuratorów, przyjęte w 1990 r. przez VIII Kongres Narodów Zjednoczonych na temat Zapobiegania Przystępczości i Postępowania z Przystępcami⁸.

Preambuła Wytycznych odwołuje się do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej podstawowych zasad, takich jak równość wobec prawa, domniemanie niewinności czy prawo do rzetelnie prowadzonej publicznej rozprawy przed niezależnym i bezstronnym sądem. Podkreśla, że prokuratorzy odgrywają w wymiarze sprawiedliwości bardzo istotną rolę, a standardy, którymi się kierują, powinny być zgodne z treścią Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przez co przyczynią się do funkcjonowania sprawiedliwego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

W Wytycznych podkreślono (pkt 1), że prokuratorami powinny być osoby odpowiednio przeszkolone i wykwalifikowane, odznaczające się prawością i zdolnościami. Państwa powinny gwarantować powołanie do tego zawodu w oparciu o zasadę niedyskryminacji. Prokurator powinien mieć odpowiednie wykształcenie, być świadomy odpowiedzialności związanej z pełnionym urzędem, znać konstytucyjne oraz ustawowe prawa podejzanego i ofiary przestępstwa, jak również prawa człowieka (pkt 2). W odniesieniu do statusu i warunków pełnienia urzędu podkreślono konieczność stałego dbania o honor i godność zawodu (pkt 3).

Prokuratorzy powinni mieć zapewnioną możliwość właściwego wykonywania obowiązków bez narażenia na zastraszanie, nękanie, niewłaściwe interwencje lub nieuzasadnione pociąganie do odpowiedzialności cywilnej, karnej lub innej (pkt 4). Państwa powinny też zapewnić prokuratorom i ich rodzinom ochronę fizyczną w wypadku osobistego zagrożenia związanego z wykonywaniem pracy (pkt 5), a także prawnie zagwarantować właściwe warunki pracy, stosowne wynagrodzenie, trwałość sprawowania urzędu, emeryturę oraz odpo-

⁸ Res. A/CONF.144/28, Annex: Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 27 August to 7 September 1990, <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i4grp.htm>; tekst polski: *Prok. i Pr.* 1995, nr 2, s. 109 i n.

Lidia Mazowiecka – doktor nauk prawnych, prokurator prokuratury okręgowej delegowana do Biura Prokuratora Generalnego Prokuratury Generalnej; zajmuje się problematyką mediacji i ofiar przestępstw, autorka i współautorka publikacji z tego zakresu.

- W monografii przedstawiono rozwój polskiej prokuratury od 1918 r. do chwili obecnej na tle ustroju społeczno-politycznego państwa.
- W opracowaniu zaprezentowano m.in.:
 - międzynarodowe standardy prokuratury zawarte w dokumentach Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej,
 - zasady etyczne prokuratorów,
 - propozycje zmian modelu prokuratury na tle standardów międzynarodowych,
 - ocenę nowych regulacji z zakresu procedury karnej.
- Publikacja jest adresowana przede wszystkim do prokuratorów, sędziów, przedstawicieli nauki, a także do pracowników wymiaru sprawiedliwości.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8195-6



9 788326 481956

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326481956 W01P01