

W obronie prokuratur apelacyjnych

BOGDAN MYRNA

Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu

I

Przed przystąpieniem do obrony prokuratur apelacyjnych w zakresie ich dalszego funkcjonowania kilka słów¹ poświęcę zmianom, które – moim zdaniem – powinny nastąpić w modelu funkcjonowania prokuratury w Polsce. Problem istnienia w ogóle prokuratur apelacyjnych należy bowiem nierozdzielnie łączyć i rozpatrywać razem ze zmianami (propozycjami zmian) w modelu funkcjonowania prokuratury w naszym kraju.

Uważam (co zresztą także podkreśliłem we wskazanym w przypisie artykule)², iż punktem wyjścia do jakichkolwiek zmian w modelu funkcjonowania prokuratury powinno być konstytucyjne określenie zarówno jej pozycji ustrojowej, jak i jej zadań. Niestety tak nie jest, w ustawie zasadniczej jedynie trzykrotnie mówi się o prokuraturze – w art. 103 ust. 2 (który stanowi, iż m.in. prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego); w art. 108 (w zw. z art. 103 ust. 2), z którego wynika, że także prokurator nie może sprawować mandatu senatorskiego, oraz w art. 191 ust. 1 pkt 1 (w zw. z art. 188) – uprawniającym prokuratora generalnego do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji³. Te trzy sytuacje nie dotyczą

¹ Szerzej na ten temat pisałem w publikacji *Zmiany w modelu funkcjonowania prokuratury w Polsce*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego XXIII, Wrocław 2008, s. 207–213.

² *Ibidem*, s. 208.

³ Art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z mocą obowiązującą od dnia 17 października 1997 r.) stanowi mianowicie, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:
Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 26, 2010

jednakże kwestii zasadniczych. Chodzi bowiem o to, aby w Konstytucji RP znalazły się przepisy, które by określiły pozycję ustrojową prokuratury, jak i prokuratora generalnego (po rozdzieleniu tej funkcji w trybie ustawowym od funkcji ministra sprawiedliwości, co nastąpiło z dniem 31 marca 2010 r.) i Krajowej Rady Prokuratorów. Oczywiście rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego winno nastąpić „w trybie legislacyjnym, polegającym na zmianie przepisów ustawy o prokuraturze. Natomiast konstytucyjne umocowanie prokuratora generalnego jako naczelnego urzędu państwowego i podległej mu prokuratury, której działalność wkracza ze swej istoty w sferę konstytucyjnych praw i obowiązków obywatelskich, będzie miało moim zdaniem fundamentalne znaczenie ustrojowe w demokratycznym państwie prawa. Oczywiście bardzo ważną funkcję w nowej prokuraturze powinna spełniać... też ukonstytuowana Krajowa Rada Prokuratorów, która (na wzór Krajowej Rady Sądownictwa; na podst. art. 186 ust. 1 Konstytucji) powinna mieć stosowny zakres kompetencji na wzór Krajowej Rady Sądownictwa”⁴.

Dlatego też stoję na stanowisku, że Prokuratura RP powinna znaleźć swoje miejsce w Konstytucji RP. Uważam zatem, że aby na kartach konstytucji (ustawy zasadniczej), a nie w ustawie o prokuraturze (jak jest w obecnym stanie prawnym) znalazł się zapis, iż prokurator generalny i podlegli mu prokuratorzy są niezależni i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom (na wzór dotyczącego sędziów art. 178 ust. 1 Konstytucji) przy realizacji zadań przewidzianych w art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.), a dotyczących strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw i podejmowania działań określonych w art. 3 ust. 1 i 2 (do realizacji zadań określonych w art. 2 ustawy o prokuraturze)⁵. „A ponad-

„1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,

5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 [Konstytucji – dop. B.M.]”.

⁴ B. Myrna, *op. cit.*, s. 208.

⁵ *Ibidem*.

to prokuratorom także konstytucyjnie (tak jak to w przypadku sędziów przewiduje art. 178 ust. 2 Konstytucji) powinno się zapewnić warunki pracy i godziwe wynagrodzenie, odpowiadające godności urzędu oraz zakresu ich obowiązków. Naturalnie konstytucyjnie określona niezależność prokuratorów powinna stać na straży ich apolityczności. Apolityczność zaś powinna być (podobnie jak w przypadku sędziów określa to art. 178 ust. 3 Konstytucji) także konstytucyjnie uregulowana)⁶.

II

Przechodząc do obrony prokuratur apelacyjnych, co do ich dalszego funkcjonowania stoję na stanowisku, iż struktura organizacyjna prokuratury powinna być symetryczna ze strukturami sądowymi. Oznacza to, że struktura ta winna być czterostopniowa – powinny funkcjonować prokuratury i sądy rejonowe, prokuratury i sądy okręgowe, prokuratury i sądy apelacyjne oraz Prokuratura Krajowa (od dnia 31 marca 2010 r. Prokuratura Generalna) i Sąd Najwyższy. Należy też przypomnieć, iż powołując do życia przed szesnastu laty (w 1993 r.) prokuratury apelacyjne, „dążono do trwałego powiązania prokuratury z władzą sądowniczą. Ponadto – o czym także należy przypomnieć – kierowano się wówczas koniecznością niejako odsunięcia Prokuratora Generalnego od – poza wyjątkowymi, przewidzianymi w procedurze karnej uprawnieniami – działalności procesowej, która powinna kończyć się na poziomie apelacyjnym”⁷. Uważam, iż kwestia ta nie straciła na aktualności, a w wypadku likwidacji prokuratur apelacyjnych moim zdaniem niewątpliwie rozpocznie się rozbudowywanie struktur i obsady kadrowej przyszłej Prokuratury Generalnej. Ponadto, likwidacja tego szczebla prokuratury nie dość, że spowoduje deprecjację instytucji prokuratury, to także obniży prestiż zawodu prokuratora, ponieważ na rozprawach i posiedzeniach w sądach apelacyjnych (w razie likwidacji prokuratur apelacyjnych) nie będą już uczestniczyć prokuratorzy prokuratur apelacyjnych z wydziałów postępowań sądowych. Dlatego też stoję na stanowisku, aby w prokuraturach apelacyjnych działały prężne wydziały postępowań sądo-

⁶ *Ibidem*, s. 208–209.

⁷ *Ibidem*, s. 210.

wego, które przez realizację swoich zadań służbowych (a w szczególności: udział prokuratorów w postępowaniu odwoławczym przed sądem apelacyjnym w sprawach karnych; udział prokuratorów w postępowaniu odwoławczym przed sądem apelacyjnym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy, ubezpieczeń społecznych i gospodarczych; udział prokuratorów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi; nadzór nad udziałem prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych w postępowaniu przed sądem i innymi organami; prowadzenie kartoteki orzecznictwa sądu apelacyjnego)⁸ i tym samym obsługę sądów apelacyjnych stanowiły „pewną łączność służbową prokuratury” z władzą sądowniczą szczebla apelacyjnego⁹.

Nie ulega także wątpliwości, iż ponownym włączeniem od dnia 1 kwietnia 2009 r. do struktur prokuratur apelacyjnych wydziałów śledczych (wydziałów V do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji) wzmocniono „rację bytu” prokuratur apelacyjnych. Nowe wydziały śledcze w zasadzie powstały na podstawie podległych Biuru do spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej XI wydziałów zamiejscowych Biura, a także istniejących jeszcze wcześniej i wchodzących w skład prokuratur apelacyjnych pionów śledczych, a mianowicie wydziałów II do spraw przestępczości zorganizowanej. A zatem wydziały śledcze w prokuraturach apelacyjnych wróciły niejako do macierzy i obecnie funkcjonują pod nową nazwą – jako wydziały V do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji. Dodanie „i korupcji” jest oczywiście jak najbardziej słusznym „zabiegiem legislacyjnym”, gdyż wydziały te od lat zajmują się także prowadzeniem postępowań przygotowawczych (śledztw) w sprawach o charakterze korupcyjnym¹⁰. Dlatego też w tym zakresie (walki z korupcją) nastąpiło jedynie unormowanie prawne istniejącego wcześniej stanu rzeczy. W tym miejscu należy przypo-

⁸ Te podstawowe zadania należące do wydziałów postępowania sądowego (wydziałów II w prokuraturach apelacyjnych) zostały określone w § 21 ust. 1–5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. Nr 169, poz. 1189.

⁹ Zob. także B. Myrna, *op. cit.*, s. 210–211.

¹⁰ Przykładem takiego postępowania przygotowawczego jest śledztwo w sprawie korupcji w piłce nożnej, prowadzone obecnie przez Wydział V do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu w kierunku przestępstwa z art. 296b § 1 i 2 k.k. i innych.

mniej, iż do podstawowych zadań wydziałów śledczych w prokuraturach apelacyjnych należy prowadzenie postępowań przygotowawczych (śledztw) zwłaszcza w sprawach o przestępstwa: o charakterze terrorystycznym, noszących cechy zorganizowanej przestępczości (w rozumieniu art. 258 k.k.), łapownictwa w organach władzy ustawodawczej, organach administracji rządowej, samorządowej, wymiaru sprawiedliwości, ścigania i kontroli oraz korupcji (ze względu na wagę sprawy) w innych obszarach. Ponadto, prokuratorzy z tych wydziałów powinni brać udział w postępowaniach sądowych w sprawach o przestępstwa tu wskazane, rozstrzyganych w pierwszej i drugiej instancji oraz w toku czynności sądowych w postępowaniach przygotowawczych.

Uważam także, iż w prokuraturach apelacyjnych (jak również okręgowych) powinny zostać rozwiązane funkcjonujące w ramach wydziałów I organizacyjnych prokuratur apelacyjnych (jak i okręgowych) działy nadzoru (nad postępowaniem przygotowawczym) i w ich miejsce powstać wydziały nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym (zarówno w prokuraturach apelacyjnych, jak i okręgowych). Należy zatem przywrócić istniejący poprzedni stan prawny, kiedy to w prokuraturach apelacyjnych (i okręgowych) działały wydziały nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. Włączenie pionów nadzoru (zajmujących się *de facto* kwestiami o charakterze procesowym)¹¹ do wydziałów organizacyjnych w prokuraturach apelacyjnych (czy też okręgowych), które realizują zupełnie inne zadania (z zakresu szkoleń, wizytacji, lustracji, kadr, przygotowywania posiedzeń zgromadzenia prokuratorów i kolegium i innych o charakterze prezydialnym), nie było moim zdaniem właściwym przedsięwzięciem legislacyjno-organizacyjnym. Oba piony realizują bowiem diametralnie różne zadania służbowe i z tego też powodu powinny to czynić w dwóch odrębnych

¹¹ Do zadań działu nadzoru w prokuraturze apelacyjnej, zgodnie z § 20 ust. 2 cyt. w przypisie 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r., tzn. „regulaminu prokuratorskiego”, należy:

1) sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego zleconego przez prokuratora apelacyjnego nad śledztwami i dochodzeniami prowadzonymi w prokuraturach okręgowych; 2) sprawowanie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwierzchniego nadzoru służbowego nad śledztwami i dochodzeniami prowadzonymi w prokuraturach rejonowych; 3) sprawowanie nadzoru instancyjnego w zakresie środków odwoławczych rozpoznawanych przez prokuratora nadrzędnego; 4) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.

wydziałach. Dlatego należy z wydziałów organizacyjnych zarówno na szczeblu prokuratur apelacyjnych, jak i okręgowych wyłączyć działy nadzoru (nad postępowaniem przygotowawczym) i z nich utworzyć wydziały nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. Powstanie takich wydziałów (a właściwie ich powrót do struktur prokuratur apelacyjnych i okręgowych) niewątpliwie wzmocni prokuratury apelacyjne (i okręgowe) i podniesie ich rangę oraz prestiż, a także usprawni pracę w prokuraturach obu wskazanych szczebli¹².

Kończąc rozważania co do dalszego działania prokuratur apelacyjnych, kilka słów należy poświęcić funkcji kierownika szkolenia¹³ w prokuraturze apelacyjnej w kontekście art. 44a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39). Przepis ten obliguje bowiem wszystkich prokuratorów, a więc prokuratorów z prokuratur rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i Prokuratury Krajowej, do stałego podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Wskazany artykuł stanowi mianowicie, iż prokurator jest obowiązany stale podnosić swoje kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego. Prokuratorzy powinni podnosić kwalifikacje zawodowe przez: ukończenie studiów podyplomowych (w zakresie prawa karnego gospodarczego, prawa karnego skarbowego itp.), ukończenie innych uniwersyteckich studiów, np. pedagogicznych (resocjalizacji) lub psychologicznych albo też przez uzyskanie stopni naukowych doktorów lub doktorów habilitowanych nauk prawnych. Oczywiście wielu prokuratorów realizuje ten obowiązek i podnosi swoje kwalifikacje zawodowe, kończąc przede wszystkim studia podyplomowe, niektórzy zaś inne studia uniwersyteckie. Są i prokuratorzy, którzy posiadają stopnie naukowe doktorów (bądź też doktorów habilitowanych) nauk prawnych. Wielu jednak prokuratorów (oczywiście z różnych powodów, w tym także finansowych) nie podnosi swoich kwalifikacji zawodowych, nie realizując

¹² Wydziały nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym zarówno z prokuratur apelacyjnych, jak i okręgowych mogłyby funkcjonować jako wydział IV.

¹³ Kierownika szkolenia w prokuraturze apelacyjnej (i okręgowej) powołuje i odwołuje z pełnienia tej funkcji prokurator apelacyjny, działając na podstawie § 1 ust. 1 zarządzenia Prokuratora Generalnego nr 218/08/PR z dnia 4 września 2008 r. w sprawie określenia funkcji w prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, na które powołuje i odwołuje z pełnienia tych funkcji oraz powierza okresowe ich pełnienie prokurator apelacyjny, Dz.Urz. MS z dnia 9 grudnia 2008 r., nr 7, poz. 127.

tym samym obowiązku przewidzianego w art. 44a ustawy o prokuraturze. Dlatego też kierownicy szkoleń, zwłaszcza w prokuraturach apelacyjnych, powinni niejako „stać na straży” realizacji obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez prokuratorów, obowiązku nałożonego przez ustawodawcę. Kierownicy szkoleń w prokuraturach apelacyjnych (oczywiście sami także powinni legitymować się określoną formą doskonalenia zawodowego) powinni współpracować z kierownikami szkoleń z prokuratur okręgowych, a także z wydziałami prawa najbliższych uniwersytetów (organizowanie przede wszystkim wykładów, w szczególności z prawa karnego skarbowego, prawa karnego gospodarczego itp.). W kontekście tych końcowych rozważań uważam bowiem, iż podnoszenie przez prokuratorów kwalifikacji zawodowych podniesie prestiż prokuratury, w tym funkcjonujących w jej strukturach prokuratur apelacyjnych.