

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA PROKURATORÓW



Warszawa, 2010





Autorka:

dr Karolina Kremens

Współpraca:

Artur Pietryka

Redakcja:

Jarosław Bełdowski i Marta Kube

Raport zawiera tezy odzwierciedlające wyłącznie osobiste poglądy autorów

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, październik 2010 r.

www.for.org.pl

www.hfhr.org.pl



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Projekt jest realizowany ze środków otrzymanych od Fundacji im. Stefana Batorego

Synteza	2
Wprowadzenie	3
1. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów	4
1.1. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów w Polsce	4
1.1.1. Niezależność prokuratorska i jej ograniczenia	4
1.1.2. Nadzór służbowy	6
1.1.2.1. Uwagi wstępne	6
1.1.2.2. Nadzór wewnętrzny	7
1.1.2.3. Zwierzchni nadzór służbowy	7
1.1.2.4. Kontrola służbowa	9
1.1.3. Okresowa ocena pracy prokuratora	9
1.1.4. Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków oskarżyciela publicznego – art. 20 § 2 k.p.k.	10
1.2. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów w innych państwach i według regulacji międzynarodowych	11
1.3. Rekomendacje	12
2. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów	13
2.1. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów w Polsce	13
2.1.1. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej	13
2.1.2. Przebieg postępowania dyscyplinarnego	14
2.1.3. Postępowanie dyscyplinarne w liczbach	16
2.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów w innych państwach	17
2.3. Rekomendacje	18
3. Odpowiedzialność karna prokuratorów	19
3.1. Odpowiedzialność karna prokuratorów w Polsce	19
3.1.1. Immunitet prokuratorski	19
3.1.2. Postępowanie w sprawach o uchylenie immunitetu	20
3.1.3. Immunitet prokuratorski w liczbach	21
3.1.3.1. Postępowania uchylające immunitet	21
3.1.3.2. Postępowania karne prowadzone przeciwko prokuratorom	22
3.2. Odpowiedzialność karna prokuratorów w innych państwach	23
3.3. Rekomendacje	23
4. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów	24
4.1. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów w Polsce	24
4.1.1. Odpowiedzialność regresowa Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie	24
4.1.2. Odpowiedzialność prokuratorów z tytułu przewlekłości postępowania przygotowawczego	25
4.2. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów w innych państwach	26
4.3. Rekomendacje	27
Podsumowanie	28
Bibliografia	29

Synteza

1. Obecne przepisy dotyczące odpowiedzialności prokuratorów nie odbiegają znacząco od unormowań zawartych w prawie innych krajów. Nie oznacza to, że przepisy te nie mogą zostać ulepszone. Równie ważne jest także praktyczne stosowanie tych przepisów, co w przypadku prokuratorowskiej odpowiedzialności zawodowej nie zawsze ma miejsce.
2. Należy pilnie wprowadzić przepisy umożliwiające okresową ocenę pracy prokuratora. Taki system sprzyjałby poprawie jakości prowadzonych postępowań oraz byłby dodatkowym bodźcem, aby postępowania były prowadzone rzetelnie i skrupulatnie.
3. Należy przywrócić przepisy umożliwiające prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze uchylenie się od obowiązku wykonania polecenia przełożonego lub żądanie wyłączenia go od wykonania poleczonej czynności.
4. Należy znieść niejawność prokuratorowskich postępowań dyscyplinarnych oraz immunitet prokuratorowski. Ograniczenia powinny dotyczyć jedynie możliwości pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej za czyny związane z wykonywaniem zawodu prokuratora.
5. Należy wprowadzić odpowiedzialność regresową prokuratorów za bezczynność w postępowaniu, stanowiącą wynik opieszałości wyłącznie samego prokuratora, w sytuacji gdy mógł i powinien był działać, a więc gdy jest ona zawiniona.

Wprowadzenie

Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności i ściganie przestępstw¹. Ideałem byłoby gdyby wszystkie postępowania karne toczyły się szybko i efektywnie, wszyscy sprawcy przestępstw zostali wykryci i skazani, osoby niewinne nie zostały pociągnięte do odpowiedzialności karnej, dowody zebrane i utrwalone dla potrzeb postępowania sądowego a okoliczności sprawy zostały wszechstronnie wyjaśnione. Niestety to nie zawsze jest możliwe, gdyż nie wszystkie czyny o charakterze nagannym dają się przenieść na akty oskarżenia skutkujące wyrokami skazującymi dla ich sprawców. Często niemożliwość pociągnięcia osób podejrzanych o dokonanie przestępstwa do odpowiedzialności karnej wynika z przyczyn obiektywnych. Do takich należą m.in. brak dowodów, skuteczne ukrywanie się podejrzanego, czy niemożliwość zidentyfikowania sprawcy. Niekiedy jednak wymknięcie się podejrzanego, niemożliwość zebrania niezbędnych dowodów lub przedłużające się postępowanie jest wynikiem błędów osób odpowiedzialnych za dochodzenie czy śledztwo – prokuratorów.

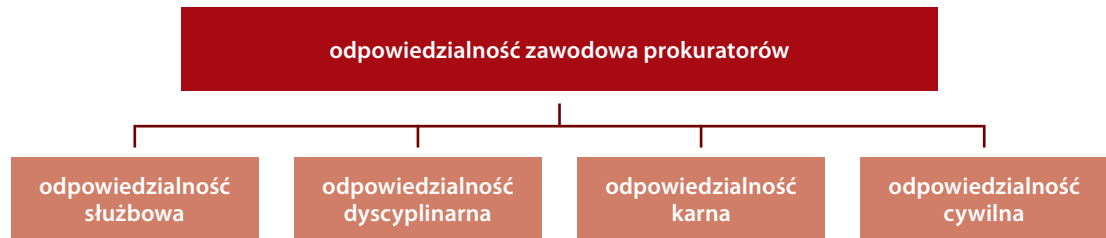
Niniejszy raport stara się udzielić odpowiedzi na pytanie jakiego rodzaju konsekwencje ponoszą prokuratorzy za naruszenia prawa, w tym niesłuszne oskarżanie osób wobec których brak jest danych dostatecznie uzasadniających popełnienie przestępstwa oraz błędy przy prowadzeniu i nadzorowaniu postępowań przygotowawczych, a także za działania, które przynoszą ujmę piastowanemu urzędowi. Podjęta została próba przybliżenia procedur prawnych umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności zawodowej prokuratorów za przewinienia różnego rodzaju zarówno w Polsce jak i poza granicami kraju. Tu, gdzie było to możliwe podane zostały statystyki zastosowania określonego instrumentu w praktyce. Liczby nie oddają jednak najbardziej bulwersujących spraw, o których szeroko donoszą media. Trudno jednak określić rzeczywisty ich przebieg, nie mając wglądu w akta. Z tego też powodu ograniczono się do ich wyróżnienia

w ramach. Wreszcie raport wskazuje na rozwiązania, których wprowadzenie w życie mogłoby znacząco poprawić przedstawione formy odpowiedzialności prokuratorskiej. Zaproponowano zarówno konkretne zmiany w postaci przepisów prawnych, jak również o charakterze ogólnym.

Raport podzielony został na cztery części. Pierwsza skupia się na rozważaniach odnoszących się do możliwości wywierania wpływu na pracę prokuratora poprzez różnorodne mechanizmy polegające na uchylaniu lub zmianie jego decyzji, a także sprawowaniu nad nim kontroli w ramach jednostki w której pracuje oraz prokuratur wyższego szczebla i wreszcie sposobu oceny jego pracy. Dla potrzeb tego raportu owa odpowiedzialność wynikająca z przynależności do struktur prokuratury określona została mianem odpowiedzialności służbowej. Druga część poświęcona została odpowiedzialności dyscyplinarnej, tj. mechanizmom umożliwiającym pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności za działania naruszające ich obowiązki zawodowe oraz prawo, w tym kierowanie aktów oskarżenia przeciwko osobom wobec których nie zebrano wystarczających dowodów. Część trzecia omawia zagadnienia **odpowiedzialności karnej**, w tym rodzaje immunitetów prokuratorskich i warunki oraz konsekwencje ich uchylenia. Ostatnia część obejmuje problematykę **odpowiedzialności cywilnej**, tj. odpowiedzialności o charakterze materialnym w kontekście postępowania regresowego, które Skarb Państwa może wytoczyć prokuratorowi za działania, które doprowadziły do niesłusznego skazania, zatrzymania lub tymczasowego aresztowania. W tej części poruszona także została kwestia odpowiedzialności materialnej za skargę na przewlekłość.

1 Art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1985 r., Nr 31, poz. 138 ze zm.) [dalej: „ustawa o prokuraturze”].

Schemat 1. Rodzaje odpowiedzialności zawodowej prokuratorów



Rozdziały tego raportu odnoszą się do aktualnych regulacji prawnych wobec każdego rodzaju odpowiedzialności w oparciu o ustawę z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. „Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury”². W dalszej części zaprezentowane zostały rozwiązania przyjęte w innych państwach (m.in. Francji, Republice Czeskiej, Holandii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie), a także w regulacjach o charakterze międzynarodowym. Wreszcie każdy z rozdziałów został zakończony rekomendacjami proponującymi konkretne rozwiązania prawne, których zrealizowanie pozwoliłoby na usprawnienie mechanizmów odpowiedzialności zawodowej prokuratorów.

1. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów

1.1. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów w Polsce

1.1.1. Niezależność prokuratorska i jej ograniczenia

Naczelną zasadą prokuratury jest niezależność prokuratora od jego zwierzchników przy wykonywaniu czynności służbowych. Ustawa o prokuraturze wprowadza jednak w tym zakresie pewne ograniczenia polegające na przyznaniu prokuratorom przełożonym³ władczych uprawnień w stosunku do prokuratorów podwładnych. Prokuratura jako instytucja kieruje się bowiem równocześnie zasadą hierarchicznego podporządkowania, a więc podległości prokuratorów wobec ich zwierzchników. Od tego w jaki sposób zbalansowane zostaną dwie wymienione zasady zależeć będzie jak duża swoboda w wykonywaniu swoich zadań otrzyma każdy prokurator. Poniższy schemat przedstawia poszczególne władcze uprawnienia prokuratorów przełożonych przyznane na mocy art. 8–8b ustawy o prokuraturze.

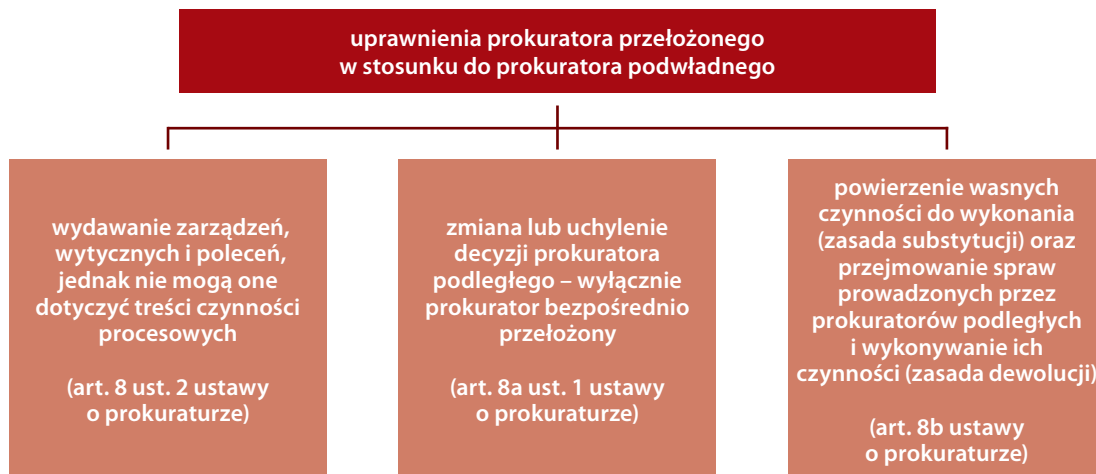
Warto zauważyć, że ustawa z dnia 9 października 2009 r.⁴, zniósła możliwość wydania polecenia służbowego dotyczącego czynności procesowych, która uchodziła za instrument ingerencji w niezależność prokuratorską. Dotychczasowe uregulowanie art. 8 ust. 5 ustawy o prokuraturze pozwalało prokuratorom bezpośrednio przełożonym nawet na ingerowanie w sposób zakończenia postępowania (np. decyzja o umorzeniu postępowania lub o objęciu aktem oskarżenia) oraz w postępowanie przed sądem. Obecnie polecenie może dotyczyć jedynie czynności o charakterze administracyjno – porządkowym, co należy ocenić pozytywnie. Jednakże gwarancje tego rodzaju nie są w stanie uchronić prokuratora przed naciskami o

² Dz. U. z 2010 r., Nr 49, poz. 296 [dalej: „regulamin”].

³ Prokuratorem przełożonym jest szef jednostki wobec prokuratorów danej jednostki oraz każdej jednostki niższego rzędu na obszarze działania swojej jednostki (np. zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy prokurator apelacyjny jest prokuratorem przełożonym prokuratorów prokuratury apelacyjnej oraz prokuratorów prokuratur okręgowych i prokuratorów prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury apelacyjnej).

⁴ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706).

Schemat 2. Uprawnienia prokuratora przełożonego wobec prokuratora podwładnego



charakterze nieformalnym ze strony jego zwierzchników. Wiele zależy będzie bowiem od kręgosłupa prokuratora prowadzącego postępowanie, jego podatności na sugestie, a zwłaszcza od pokusy prokuratorów przełożonych do ingerowania w postępowania toczące się w ramach ich jednostek.

Wątpliwości wobec unormowań ustawowych rodzi jednak treść sformułowanego na nowo art. 8 ust. 3 ustawy o prokuraturze, który w poprzednim kształcie przewidywał możliwość żądania zmiany polecenia przez prokuratora, któremu zostało ono wydane, a nawet możliwość żądania wyłączenia go od wykonania czynności bądź od udziału w sprawie. Przepis ten aktualnie nie obejmuje takiej możliwości, natomiast odnosi się jedynie do konieczności załączania poleceń, wytycznych i zarządzeń do akt sprawy. Mimo, iż w aktualnym stanie prawnym polecenie nie może dotyczyć czynności procesowej, prokurator prowadzący sprawę może nie zgadzać się z niektórymi innymi poleceniami swojego przełożonego i powinien mieć możliwość uchylenia się od konieczności ich wykonania.

Za wyjątkowo problematyczne należy natomiast uznać rozwiązanie przyjęte dla trybu zmiany i uchylenia decyzji prokuratora w zakresie, w którym nowy regulamin prokuratorski uszczegóławia art. 8a ustawy o prokuraturze. O ile bowiem za pozytywne należy uznać unormowanie zawarte w ustawie o prokuraturze stanowiące, iż zmiana lub uchylenie decyzji wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy (art. 8a ust. 1 zd. 2 *in fine*)⁵ o tyle doprecyzowanie procedury w regulaminie pozostawia wiele wątpliwości i stanowi pogwałcenie niezależności prokuratorskiej. Regulamin w § 56 ust. 1 stanowi bowiem, iż prokurator bezpośrednio przełożony stwierdzając potrzebę zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego może decyzję podjąć osobiście lub może – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – na podstawie pisemnych wytycznych, polecić opracowanie projektu nowej decyzji prokuratorowi, którego decyzję zmienia lub uchyla. Nowa decyzja zostaje podpisana przez prokuratora bezpośrednio przełożonego a polecenie i wytyczne w tym zakresie zostają dołączone do akt sprawy (§ 56 ust. 2 regulaminu). Nowa decyzja jest zatem decyzją własną prokuratora przełożonego i to on ponosi za nią odpowiedzialność⁶. Wątpliwości powstają na tle możliwości polecenia opracowania zmienionej lub uchylonej decyzji prokuratorowi, który ją wydał. Przede wszystkim enigmatycznie określona przesłanka „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” nie

5 Wątpliwości w tym zakresie wyraża B. Mik, wskazując, iż sam w sobie art. 8a ustawy o prokuraturze „z powodzeniem może [...] posłużyć do obchodzenia zakazu wydawania poleceń dotyczących czynności procesowych [...] Zasada niezależności prokuratorskiej została więc potraktowana tu instrumentalnie, ponieważ pierwszoplanowy problem i dla sumienia prokuratora zajmującego się daną sprawą, i dla tej sprawy leży przecież nie w tym, kto daną dyspozycję sygnuje swoim podpisem, lecz w tym, kto i na jakiej podstawie ją faktycznie sformułuje”. B. Mik, Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja, Prokuratura i Prawo 2010, nr 5, s. 102.

6 T. Grzegorzczak, Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze, Prokuratura i Prawo 2010, nr 1-2, s. 27.

stanowi wystarczającej gwarancji dla wyjątkowości takich poleceń. Po drugie nie można mówić o niezależności prokuratora jeżeli będzie on zmuszany do sporządzania projektów decyzji merytorycznych wbrew własnemu osądowi nawet jeżeli miałyby mieć to miejsce na podstawie pisemnych wytycznych przełożonego (nałożenie wymogu zachowania formy pisemnej jednak zasługuje na pochwałę).

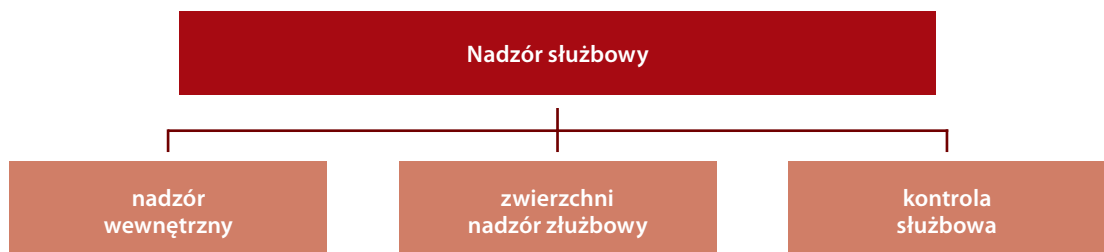
Z zasady hierarchicznego podporządkowania prokuratury wynika także prawo prokuratora przełożonego do sporządzenia tzw. wytyku – wytknięcia w formie pisemnej uchybienia polegającego na oczywistej obrazie prawa przy prowadzeniu sprawy prokuratorowi, który się jego dopuścił⁷. Prokurator przełożony, jeżeli występuje taka potrzeba, przed wytykiem powinien wysłuchać właściwego prokuratora, a ten ma prawo do ochrony swoich racji poprzez wniesienie zastrzeżenia na wytyk. Takie zastrzeżenie będzie skutkowało albo uchynieniem wytyku przez prokuratora, który go wydał albo przekazaniem sprawy do rozpoznania sądowi dyscyplinarnemu, który w postępowaniu dwuinstancyjnym rozpatrzy sprawę⁸. Podkreślenia wymaga, iż procedura stosowania wytyku wprowadzona została w celu piętnowania zachowań nie stanowiących podstawy do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ze względu na brak przesłanki „rażącej” obrazę prawa, a mimo to zasługujących na eliminację poprzez wskazanie ich bezprawności. Wytyk ma swoje konsekwencje o charakterze finansowym. W razie dwukrotnego wytknięcia uchybienia okres awansowy prokuratora ulega wydłużeniu bowiem o trzy lata⁹.

1.1.2. Nadzór służbowy

1.1.2.1. Uwagi wstępne

Regulamin prokuratorski stanowi, iż „w celu zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań prokuratury w zakresie czuwania nad ściganiem przestępstw, a zwłaszcza należytego i sprawnego przebiegu postępowań przygotowawczych prowadzonych lub nadzorowanych w podległych jednostkach organizacyjnych, prokurator bezpośrednio przełożony, zwierzchnik służbowy¹⁰, prokurator nadrzędny lub prokurator przełożony w ramach swoich uprawnień mogą podejmować czynności w trybie nadzoru służbowego”¹¹. Nadzór służbowy może być prowadzony w formie nadzoru wewnętrznego w ramach tej samej jednostki organizacyjnej przez przełożonego lub zwierzchnika służbowego albo jako nadzór zewnętrzny obejmujący zwierzchni nadzór służbowy prokuratora nadrzędnego oraz kontrolę służbową. Nadzór służbowy ma więc charakter mieszany obejmujący zarówno działalność o charakterze administracyjnym, jak i czynności o charakterze procesowym¹², co oznacza, iż niektóre działania nadzorcze będą mogły odnosić się do czynności procesowych (np. aprobata), inne natomiast będą ograniczone jedynie do zapoznawania się z materiałami sprawy.

Schemat 3. Formy prowadzenia nadzoru służbowego



7 Art. 8 ust. 7 ustawy o prokuraturze.

8 Art. 8 ust. 7a i 7b ustawy o prokuraturze. Więcej odnośnie postępowania dyscyplinarnego w dalszej części raportu.

9 Art. 62 ust. 1e ustawy o prokuraturze. Zob. B. Kurzępa, Uregulowania Kodeksu Karnego, Kodeksu Postępowania Karnego i ustawy o prokuraturze stwarzające zagrożenia bytowe dla prokuratorów, Prokurator 2004, Nr 2, s. 15.

10 Zgodnie z treścią art. 17a ust. 4 ustawy o prokuraturze zwierzchnikiem służbowym jest kierownik komórki organizacyjnej w danej prokuraturze w stosunku do prokuratorów pełniących czynności w tej komórce.

11 Zob. § 77 regulaminu.

12 E. Samborski, Zarys metodyki pracy prokuratora, Warszawa 2007, s. 23.

1.1.2.2. Nadzór wewnętrzny

Zgodnie z ustawą o prokuraturze i regulaminem, wewnętrzny nadzór służbowy obejmuje całokształt pracy danej jednostki – gdy wykonywany jest przez prokuratora przełożonego, lub danej komórki – gdy wykonywany jest przez zwierzchnika służbowego i wyrażać się może w szeregu różnych działań¹³.

Regulamin zezwala prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu na przekazanie danej sprawy w ramach wewnętrznego nadzoru służbowego do dalszego prowadzenia innemu prokuratorowi¹⁴. Zapis ten wzbudza uzasadnione kontrowersje¹⁵. Brak jest bowiem w jego treści jakichkolwiek kryteriów dla odebrania sprawy prowadzącemu lub nadzorującemu prokuratorowi i przekazania innemu do prowadzenia. W tym kształcie przepis zezwala prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu na całkowitą dowolność, co może rodzić podejrzenia, iż także w sytuacjach, w których nie będzie się zgadzał z decyzjami zapadającymi w sprawie, będzie mógł zmienić osobę prowadzącego np. na prokuratora bardziej podatnego na wpływy i, tym samym godząc w niezależność prokuratorską, wpływać na bieg postępowań prowadzonych w jednostce.

Wewnętrzny nadzór służbowy sprawowany jest również poprzez tzw. aprobatę¹⁶. Aprobata określa się zgodę wydawaną przez prokuratora bezpośrednio przełożonego na wykonanie określonego rodzaju czynności procesowych podejmowanych przez asesora w formie akceptacji projektu decyzji. Zgodnie z ustawą o prokuraturze, aprobacie podlegają postanowienia o zawieszeniu postępowania, postanowienia kończące postępowanie przygotowawcze, akty oskarżenia oraz środki odwoławcze¹⁷. W razie odmowy aprobaty informuje się asesora o powodach tej decyzji i udziela mu wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy lub usunięcia stwierdzonych uchybień¹⁸. Tego rodzaju rozwiązanie nie budzi wątpliwości.

1.1.2.3. Zwierzchni nadzór służbowy

Zwierzchnim nadzorem służbowym określane są czynności podejmowane przez prokuratora nadrzędnego w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego przebiegu postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego w bezpośrednio podległej jednostce organizacyjnej w sprawach, które tego wymagają ze względu na ich wagę lub złożoność¹⁹. Chodzi tu o sytuacje, w których, najczęściej w prokuraturach rejonowych, będą prowadzone postępowania o szczególnym stopniu skomplikowania, które z tego powodu będą wymagały współpracy prokuratora prowadzącego lub nadzorującego z prokuratorem prokuratury okręgowej. Zwierzchni nadzór służbowy jest nadzorem o charakterze doradczym, konsultacyjnym i w zasadzie nie stwarza możliwości faktycznej ingerencji w tok nadzorowanego postępowania. Prokurator obejmujący sprawę zwierzchnim nadzorem służbowym nie ma formalnego prawa wydawania poleceń i wytycznych odnośnie toku postępowania. Taka forma konsultacji z założe-

13 § 75 ust. 1 regulaminu stanowi, iż działania w ramach nadzoru wewnętrznego mogą polegać na:

- 1) zapoznawaniu się z aktami prowadzonych postępowań;
- 2) żądaniu relacji o przebiegu postępowania w poszczególnych sprawach;
- 3) wydawaniu, w razie potrzeby, poleceń dotyczących prowadzenia postępowania przy uwzględnieniu zasad określonych w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 8a ust. 1 ustawy;
- 4) sprawdzaniu przygotowania i poziomu wystąpień prokuratorów przed sądem;
- 5) kontroli terminowości i poziomu czynności wykonywanych przez prokuratorów;
- 6) przeprowadzaniu analiz prawidłowości realizacji zadań służbowych;
- 7) analizowaniu obciążenia pracą poszczególnych prokuratorów

14 § 75 ust. 2 regulaminu.

15 Opinia prawna przygotowana przez dr Michała Gabriel-Węglowskiego na zlecenie Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w przedmiocie projektu z 2 lutego 2010 r. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości „Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury” dostępna na stronie <http://www.prokuratura-zz.pl/> w dacie 12 lutego 2010 r. oraz Uwagi do projektu Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury opracowane w dniu 12 lutego 2010 r. przez prokuratora Waldemara Kawalca, niepubl.

16 § 75 ust. 3 regulaminu.

17 Art. 99 ust. 1a ustawy o prokuraturze.

18 § 76 ust. 2 regulaminu.

19 § 78 regulaminu.

nia powinna sprzyjać szerszemu spojrzeniu na sprawę, a bardziej doświadczeni prokuratorzy mogą służyć w ten sposób radą. Odrębną kwestią wydaje się być natomiast możliwość nieformalnego wpływania nadzorujących prokuratorów na bieg sprawy. Ponownie wiele będzie zależało od indywidualnych cech nadzorującego i nadzorowanego.

Nadzór prokuratora nadrzędnego może polegać na zapoznawaniu się z aktami sprawy w jednostce organizacyjnej, w której prowadzone jest postępowanie, udzielaniu pisemnych bądź bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze, przyjmowaniu referatów o przebiegu postępowania oraz omawianiu przebiegu postępowania w toku narad służbowych²⁰. Regulamin zawiera jednak szereg ograniczeń utrzymujących niezależność prokuratora prowadzącego postępowanie. Tylko wyjątkowo i gdy nie tamuje to biegu postępowania przygotowawczego prokurator sprawujący zwierzchni nadzór służbowy może żądać przedstawienia mu akt sprawy w oryginale lub w postaci kserokopii albo w formie dokumentu elektronicznego, natomiast nie może żądać przedstawienia na piśmie informacji o aktualnym toku postępowania²¹. Prokurator prowadzący postępowanie nie musi dzięki tak sformułowanym regulacjom odrywać się od czynności procesowych, aby sporządzić pisemne informacje dla prokuratora sprawującego zwierzchni nadzór lub pozwolić mu na zapoznanie się z aktami bądź udostępnić je do skopiowania. Ważnym ograniczeniem wpływu sprawującego zwierzchni nadzór jest również przepis uniemożliwiający mu wydawanie poleceń dotyczących prowadzenia postępowania²². W sytuacjach gdy uzna to za konieczne będzie mógł zwrócić się na piśmie do osób uprawnionych do wydawania poleceń prokuratorowi prowadzącemu postępowanie o wydanie polecenia²³. Mimo, iż w literaturze spotkać można krytykę opisanego uregulowania w oparciu o twierdzenie, iż w sytuacjach niecierpiących zwłoki możliwość wydania szybkiego polecenia może nie być bez znaczenia²⁴, wydaje się, że konieczność ochrony niezależności prokuratorowskiej nie powinna być naruszana przez uwzględnienie tych postulatów. Zezwolenie w przepisach na wydawanie poleceń przez prokuratora sprawującego zwierzchni nadzór nad sprawą, nawet jeśli miałyby mieć to charakter „wyjątkowy”, prowadzić mogłoby do nadużyć i niekorzystnie wpływać na zachowanie niezależności prokuratorowskiej zwłaszcza w obliczu zabezpieczającej ją treści art. 8 ustawy o prokuraturze. Także obowiązek zwrócenia się na piśmie o wydanie takiego polecenia uniemożliwia wywieranie nieformalnego wpływu na, przykładowo, prokuratorów rejonowych pełniących funkcję prokuratorów bezpośrednio przełożonych nad prokuratorami, którzy mieliby polecenia wykonać. Wreszcie prokurator sprawujący zwierzchni nadzór służbowy może, w formie pisemnej, podając uzasadnienie, wystąpić o przejęcie sprawy objętej zwierzchnim nadzorem przez innego prokuratora podległej jednostki organizacyjnej albo prokuratora jednostki organizacyjnej wyższego stopnia²⁵. Takie wystąpienie będzie jednakże stanowić jedynie sugestię i nie będzie miało mocy wiążącej.

Warto również zwrócić uwagę, iż regulamin prokuratorowski nakłada obowiązek dokumentowania na piśmie zarówno poleceń i zaleceń wydawanych w toku czynności nadzoru oraz kontroli, jak i treści ustaleń, a także konsultacji stanowiących relację z przebiegu działań nadzorczych i kontrolnych²⁶. Unormowanie to ma na celu ochronić prokuratorów prowadzących postępowania przed nieformalnym wpływem prokuratorów sprawujących zwierzchni nadzór służbowy nad postępowaniem. W razie wątpliwości co do przebiegu czynności nadzorczych bądź kontrolnych istnieje bowiem możliwość powołania się na treść zapisu ustaleń czy konsultacji. Z drugiej strony prokurator sprawujący nadzór służbowy w razie stwierdzenia rażącej obrazę przepisów prawa przez prokuratora prowadzącego postępowanie ma obowiązek zawiadomić przełożonego dyscyplinarnego tego prokuratora²⁷.

20 § 80 ust. 1 regulaminu.

21 § 80 ust. 3 i 4 regulaminu.

22 § 80 ust. 5 regulaminu.

23 § 80 ust. 5 regulaminu *in fine*.

24 Zob. J. Gurgul, Nadzór służbowy – zadania i metody, Prokuratura i Prawo 2009, Nr 10, s. 122.

25 § 80 ust. 6 regulaminu.

26 § 83 ust. 1 regulaminu.

27 § 83 ust. 2 regulaminu.

1.1.2.4. Kontrola służbowa

Nowy regulamin prokuratorski zdefiniował pojęcie nadzoru służbowego poprzez wprowadzenie pojęcia kontroli służbowej, która obejmuje wizytacje i lustracje, badanie akt prowadzonego lub zakończonego postępowania przygotowawczego, ocenę prawidłowości działań prokuratorów podległych jednostek organizacyjnych, a także monitorowanie lub koordynowanie ścigania określonej kategorii przestępstw²⁸. Dalsze przepisy regulaminu uszczegóławiają to unormowanie²⁹.

1.1.3. Okresowa ocena pracy prokuratora

Szczególnego rodzaju odpowiedzialnością służbową można określić tzw. „okresowe oceny pracy prokuratora”. W dniu 19 października 2010 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw³⁰ przewidujący wprowadzenie do ustawy o prokuraturze art. 62e-62l, regulujących oceny okresowe pracy prokuratora. Rozwiązania dotyczące ocen okresowych prokuratorów są paralelne w stosunku do systemu ocen okresowych sędziów³¹.

Celem okresowej oceny pracy prokuratora, dokonywanej co cztery lata (art. 62i ust. 1 projektu) – zgodnie z uzasadnieniem projektu – jest mobilizacja prokuratorów do sprawnego i efektywnego wykonywania powierzonych obowiązków służbowych, podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Oceny okresowe mają być pomocnym instrumentem przy podejmowaniu decyzji kadrowych, zwłaszcza w związku z powoływaniem na wyższe stanowiska służbowe lub do pełnienia określonej funkcji, a także mają na celu potwierdzenie przydatności prokuratora do zajmowania stanowiska służbowego lub do pełnienia danej funkcji, kwalifikacji do objęcia wyższego stanowiska służbowego lub powołania do pełnienia określonej funkcji albo powierzenia innego zakresu zadań w tej samej jednostce.

Przedmiotem okresowej oceny pracy prokuratora jest prawidłowość, poziom i efektywność wykonywania powierzonych obowiązków służbowych, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności, a także podnoszenie kwalifikacji zawodowych i kultura urzędowania, obejmująca kulturę osobistą i sposób zachowania wobec uczestników postępowania i współpracowników, a w odniesieniu do kierowników jednostek organizacyjnych – ponadto sprawność i efektywność kierowania jednostką (art. 62e ust. 3 projektu). Podstawą okresowej oceny pracy prokuratora będą: pisemna opinia prokuratora bezpośrednio przełożonego i pisemna opinia wizytatora z jednostki organizacyjnej prokuratury bezpośrednio wyższego stopnia wobec jednostki, w której pełni czynności prokurator podlegający ocenie, wydana w oparciu o badanie akt prowadzonych lub nadzorowanych postępowań przygotowawczych, akt spraw dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu sądowym, administracyjnym i innych postępowaniach, akt spraw nadzoru instancyjnego i służbowego, akt spraw zarejestrowanych w systemie bezdziennikowym oraz hospitację rozpraw i posiedzeń z udziałem prokuratora, którego dotyczy okresowa ocena pracy prokuratora (art. 62f ust. 1 projekt).

Zgodnie z art. 62g projektu oceniany prokurator będzie otrzymywał jedną z czterech ocen (pozytywną z wyróżnieniem, pozytywną, pozytywną z zastrzeżeniem, negatywną), przy czym prokurator, który nie zgadza się z okresową oceną swojej pracy, może złożyć wniosek o jej zmianę do prokuratora bezpośrednio przełożonego nad prokuratorem przeprowadzającym okresową ocenę, za pośrednictwem prokuratora przeprowadzającego ocenę, w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z tą oceną (art. 62k

28 § 74 ust. 3 regulaminu.

29 Zob. § 88 regulaminu i n. Przedmiotem wizytacji jest co do zasady całokształt działalności danej jednostki prokuratury, natomiast lustrację przeprowadza się w celu kontroli prawidłowości praktyki na wybranych odcinkach pracy, zbadania przyczyn uchybień w pracy lub nieprawidłowości działania jednostki organizacyjnej. Z kolei badania akt prowadzonego lub zakończonego postępowania przygotowawczego dokonuje się w celu udzielenia odpowiedzi stronom lub innym uprawnionym osobom (§ 84 regulaminu). Wreszcie monitorowanie lub koordynowanie ścigania określonej kategorii przestępstw przeprowadzane jest w celu poprawy sprawności i efektywności prowadzonych postępowań przygotowawczych (§ 85 regulaminu). Także w przypadku kontroli służbowej wszystkie polecenia i zalecenia dokumentuje się na piśmie (§ 83 ust. 1 regulaminu).

30 W brzmieniu z 7 października 2010 r. Projekt dostępny jest na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-panstwowe>.

31 Por. art. 106a-106g projektu.

ust. 2 projektu). Warto dodać, że ocena negatywna będzie skutkować przedłużeniem o trzy lata okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, przy czym prokurator wobec którego utrzymano ocenę negatywną, może złożyć, w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o utrzymaniu oceny negatywnej, odwołanie do Krajowej Rady Prokuratury, która w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia odwołania zmienia ocenę pracy prokuratora albo ją utrzymuje (art. 62k ust. 6 projektu).

Część środowiska poddała tę propozycję daleko idącej krytyce³². Wśród argumentów odnaleźć można zastrzeżenia do konieczności zaangażowania poważnej liczby prokuratorów w jednostkach wyższego rzędu powołanych jedynie (lub przede wszystkim) do oceny prokuratorów niższego szczebla, a także powierzenie oceny w części prokuratorom innym niż bezpośrednio przełożeni. Krytycznie również ocenia się pomysł kontrolowania wszystkich prokuratorów niezależnie od woli ich awansu i brak konkretnego powiązania wyników kontroli z możliwością awansu³³.

Należy jednak uznać, iż wprowadzenie okresowej oceny prokuratorów stanowi kierunek dobry i dawać będzie jedyną możliwość właściwej weryfikacji osiągnięć każdego prokuratora³⁴. W chwili obecnej brak indywidualnej kontroli nad sprawami prowadzonymi przez prokuratorów prowadzić może do niedbałości w prowadzeniu postępowań. Skoro bowiem w żaden formalny sposób całościowa praca danego prokuratora nie jest oceniana, nie będzie on odczuwał konieczności prowadzenia wszystkich powierzonych mu postępowań w dokładny i szybki sposób. Podkreślić trzeba, iż potrzebę taką niewątpliwie odczuwają asesory głównie dlatego, iż są kontrolowani i to corocznie. Należy tym samym uznać, iż wprowadzenie okresowej oceny sprzyjałoby poprawie jakości prowadzonych postępowań. Oczywiście niewątpliwie istnieją prokuratorzy, którzy mimo braku dodatkowych bodźców prowadzą postępowania rzetelnie i skrupulatnie. Tworzenie mechanizmów ocennych nie powinno ich więc przerażać.

Rozważenia natomiast wymaga kto miałby dokonywać oceny pracy danego prokuratora. Zgodnie z projektem miałby być to wizytator z jednostki organizacyjnej prokuratury bezpośrednio wyższego stopnia wobec jednostki, w której dany prokurator podlegający ocenie pełni obowiązki. Wydaje się, iż zasadnym byłoby wyjęcie oceny poza Prokuraturę Okręgową czy Apelacyjną, w której funkcjonuje dany prokurator podlegający ocenie, tak aby mechanizm ocenny stał się jak najbardziej obiektywny i wyeliminować podejrzenia o towarzyskie powiązania pomiędzy ocenianym i oceniającym.

1.1.4. Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków oskarżyciela publicznego – art. 20 § 2 k.p.k.³⁵

Prawo polskie przewiduje jeszcze jedną instytucję pozwalającą na pociągnięcie do odpowiedzialności służbowej prokuratora za uchybienia przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Art. 20 § 2 k.p.k. stanowi, iż w razie naruszenia obowiązków procesowych przez oskarżyciela publicznego (a więc nie tylko prokuratora, ale także i inne organy mogące występować w tej roli) lub prowadzącego postępowanie przygotowawcze (także m.in. funkcjonariuszy Policji czy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) sąd zawiadamia bezpośredniego przełożonego osoby, która dopuściła się uchybienia żądając nadesłania w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, informacji o podjętych działaniach wynikających z zawiadomienia. Zwrócenie uwagi może jednak dotyczyć tylko rażących naruszeń obowiązków procesowych, a nie jakichkolwiek naruszeń i może polegać na niewystąpieniu przez organ postępowania przygotowawczego do sądu o usta-

32 Zob. m.in. Opinię Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 roku o projekcie ustawy z dnia 27 kwietnia 2009 r. wprowadzenia – do ustawy o Prokuraturze – instytucji okresowych ocen prokuratorów, dostępną na stronie <http://www.sprp.pl/tresc/aktualnosci/c314a029ce339c60dfdb4af25a5e7413.pdf>; J. Skała, Kontrowersyjne oceny okresowe prokuratorów, artykuł dostępny na stronie <http://lex.pl/?cmd=artykul,3876>.

33 Pojawiają się także argumenty odnośnie braku konieczności wprowadzania dodatkowych kontroli skoro możliwe i praktykowane jest kontrolowanie spraw określonego rodzaju (spraw zawieszonych, spraw umorzonych ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu czy spraw prowadzonych o czyny z przykładowo art. 209 k.k.).

34 O konieczności wprowadzenia okresowych ocen pisał też K. Parulski, Reforma prokuratury, Prokurator 2004, nr 2, s. 12.

35 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.) [k.p.k.].

nowienie podejrzanemu obrońcy, mimo wystąpienia ku temu przesłanek czy nie złożeniu uzupełnionego aktu oskarżenia w trybie art. 337 § 3 k.p.k.³⁶ Złożenie zawiadomienia przez sąd ma jednak charakter ocenny i pozostaje całkowicie w zakresie władzy dyskrecyjnej sądu. Ma ono zapewnić prawidłowy przebieg postępowania karnego zarówno jeżeli chodzi o jego stronę merytoryczną, ale także o sprawne i szybkie załatwienie sprawy³⁷. Odpis zawiadomienia sąd ma obowiązek przesłać także Prokuratorowi Generalnemu (art. 20 § 2a k.p.k.).

Naturalnym następstwem przesłania zawiadomienia przez sąd powinno być zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego przez przełożonych prokuratora, który dopuścił się uchybienia. Nie ma wątpliwości, iż w przypadku gdy naruszenie obowiązków procesowych miało charakter rażący powinno spotkać się z określonymi konsekwencjami.

Instytucja sygnalizowania przez sądy nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków przez prokuratorów jest jednak rzadko wykorzystywana. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości³⁸ wynika, iż w 2007 roku nie odnotowano żadnego przypadku zawiadomienia Prokuratora Generalnego w trybie art. 20 § 2 k.p.k.. W 2008 roku skierowano łącznie tylko cztery zawiadomienia, a do marca 2009 roku – dwa. Nieprawidłowości wskazane przez sądy polegały na uchybieniu godności urzędu poprzez używanie sformułowań mogących naruszyć powagę sądu, naruszeniu obowiązku ścigania przestępstw oraz naruszeniu obowiązków procesowych i służbowych.

1.2. Odpowiedzialność służbowa prokuratorów w innych państwach i według regulacji międzynarodowych

Zgodnie z rekomendacją Rady Europy, „każdy prokurator ma prawo żądać aby wytyczne, które są do niego adresowane przekazywane były w formie pisemnej. Jeżeli prokurator uzna, iż wytyczne mają charakter bezprawny lub są sprzeczne z jego przekonaniem, powinien mieć możliwość wprowadzenia odpowiednich wewnętrznych procedur, które mogą prowadzić do zmiany prowadzącego postępowanie”³⁹. Należy się jednak wystrzeżać dwóch skrajnych sytuacji, zarówno tych, które pozwalają na całkowitą dowolność w prowadzeniu postępowań prokuratorowskich w oparciu o „klauzulę przekonania”, co zagrażałoby spójności działań prokuratury jako urzędu, jak i takich, które zmierzają do całkowitego podporządkowania prokuratorów poleceniom wydawanym przez zwierzchników, w tym poleceniom bezprawnym⁴⁰. Rozwiązaniem powinien być mechanizm pozwalający na uzyskanie wytycznych na piśmie, a także – w razie trwałej różnicy zdań – umożliwiający zmianę osoby prowadzącej postępowanie. Skorzystanie przez prokuratora z powyższych uprawnień nie powinno mieć żadnego wpływu na jego dalszą karierę⁴¹.

Wiele krajów europejskich przewiduje odpowiedzialność służbową w oparciu o zasadę hierarchiczne-

36 T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 121. Zob. także A. Tybur, Problematyka „sygnalizacji” w nowym kodeksie postępowania karnego, Prokuratura i Prawo, 1998, nr 4.

37 E. Samborski, Zarys metodyki pracy prokuratora, Warszawa 2007, s. 32.

38 Dane Biura Prezydzialnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 17 lipca 2009 r. (PR IIp 13/09).

39 Zasada 10 Rekomendacji Rec(2000)19 przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 6 października 2000 r. Rola prokuratury w systemie prawa karnego (The Role of the Public Prosecution in the Criminal Justice System), dostępnej na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf).

40 Zob. Memorandum wyjaśniające (Explanatory Memorandum) dołączane do Rekomendacji Rady Europy Rec(2000)19, dostępne na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf), s. 21.

41 Zob. Memorandum wyjaśniające (Explanatory Memorandum) dołączane do Rekomendacji Rady Europy Rec(2000)19, dostępne na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf), s. 22.

go podporządkowania. Przykładowo w Niemczech⁴² każdy prokurator prowadzący postępowanie może otrzymywać polecenia od swoich zwierzchników, w tym od Ministra Sprawiedliwości nawet w odniesieniu do konkretnych spraw. Mimo, iż tak daleko idąca ingerencja Ministra Sprawiedliwości w pojedyncze postępowania ma miejsce i co do zasady jest krytykowana, nie brak jest głosów, że uprawnienia ministra stanowią wypadkową jego politycznej odpowiedzialności za system funkcjonowania prokuratury. Podobnie przedstawia się odpowiedzialność służbowa w Austrii⁴³.

Na Węgrzech⁴⁴ prokuratorzy są zobowiązani stosować się do poleceń prokuratorów przełożonych, a także Prokuratora Generalnego. Ograniczenia wynikają z prawa, a nawet obowiązku prokuratora prowadzącego sprawę do odmowy wykonania polecenia, gdy stanowiłoby to naruszenie prawa lub przestępstwo, a także w sytuacjach, w których jego zdrowie lub życie byłoby bezpośrednio zagrożone. Co więcej, jeżeli prokurator prowadzący sprawę nie zgadza się z wydanym poleceniem może zwrócić się pisemnie o wykluczenie go z prowadzenia sprawy, a jego wniosek nie może być rozpatrzony negatywnie.

Interesujące rozwiązania przyjęto w Republice Czeskiej⁴⁵. Prokurator ma obowiązek stosować się do poleceń wydawanych przez prokuratora kierującego jednostką, chyba że są sprzeczne z prawem. Polecenie musi być wydane w formie pisemnej i jeżeli na pisemny sprzeciw zostanie podtrzymane sprawa przekazywana jest do prokuratury pracującego w jednostce wyższego stopnia, który może cofnąć decyzję albo przekazać sprawę do prowadzenia prokuratorowi, który ją wydał.

1.3. Rekomendacje

Zasady odpowiedzialności służbowej w Polsce nie odbiegają znacząco od standardów przyjętych w innych państwach i w regulacjach międzynarodowych. Mimo to do niektórych rozwiązań można mieć zastrzeżenia.

1. Korekty wymagają zapisy dotyczące możliwości zmiany bądź uchylecia decyzji prokuratorskiej, tj. art. 8a ustawy o prokuraturze, a także § 56 regulaminu⁴⁶. Naruszają one bowiem w znaczący sposób zasadę niezależności prokuratora. Innego rodzaju wątpliwości nasuwają się w stosunku do zmiany treści art. 8 ust. 3, w wyniku której prokurator nie ma możliwości uchylecia się od obowiązku wykonania polecenia przełożonego lub żądania wyłączenia go od wykonania poleczonej czynności. W oparciu o dotychczasowe unormowania oraz rozwiązania przyjęte w innych państwach, a zwłaszcza rekomendacje Rady Europy, należy przywrócić dotychczasową regulację.
2. W stosunku do regulacji obejmujących nadzór służbowy należy skorygować kryteria zezwalające prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu na odebranie sprawy prowadzącemu ją lub nadzorującemu prokuratorowi i przekazanie jej innemu do prowadzenia. Zmiany wymaga więc przepis zawarty w § 75 ust. 2 regulaminu. Kryteriami mogłyby być m.in. prowadzenie postępowania w sposób przewlekły,

42 Wszystkie uwagi odnośnie odpowiedzialności służbowej w Niemczech w oparciu o dane Raportu państwowego o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Niemcy, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/germany/country_report/2788/.

43 Wszystkie uwagi odnośnie odpowiedzialności służbowej w Austrii w oparciu o dane Raportu państwowego o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Austria, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1363/.

44 Wszystkie uwagi odnośnie odpowiedzialności służbowej na Węgrzech w oparciu o dane Raportu państwowego o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Węgry, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/hungary/country_report/2800/.

45 Wszystkie uwagi odnośnie odpowiedzialności służbowej w Republice Czeskiej w oparciu o T. P. Marguery, *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe, A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, praca magisterska z 2008, opublikowana na stronie internetowej <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/jur/2008/t.p.marguery/>, s. 270-271.

46 Do art. 8a ustawy o prokuraturze należałoby więc dodać ust. 1a, stanowiący, iż „zmiana lub uchylecia decyzji może nastąpić jedynie gdy decyzja została wydana z naruszeniem prawa”. Taki zapis uniemożliwiłby prokuratorom bezpośrednio przełożonym na arbitralne zmienianie decyzji prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowanie. Z kolei § 56 regulaminu prokuratorskiego powinien zostać przeformułowany w taki sposób, aby uniemożliwić prokuratorom bezpośrednio przełożonym w toku zmiany lub uchylecia decyzji wydawać polecenia opracowania projektu nowej decyzji prokuratorowi, którego decyzja jest zmieniana bądź uchylana. Nowe brzmienie omawianego przepisu mogłoby przedstawiać się następująco: „prokurator bezpośrednio przełożony stwierdzając potrzebę zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego wydając osobiście nową decyzję podpisuje ją”. Skoro prokurator bezpośrednio przełożony postanowił zmienić lub uchylić decyzję powinien osobiście ją sporządzić i podpisać.

zbyt duże obciążenie sprawami danego prokuratora i konieczność zapewnienia równomierności w tym zakresie, a także długotrwała nieobecność prowadzącego lub nadzorującego postępowanie.

3. Wreszcie zdecydowanie należy rekomendować wprowadzenie przepisów pozwalających na okresową ocenę pracy prokuratora. Wydaje się, iż istotnie taka ocena jest niezbędna zarówno dla sprawdzenia przydatności danego prokuratora do zawodu, utrzymania wysokiej jakości postępowań, a także wprowadzenia jasnych kryteriów awansu. Oczywiście odrębnym problemem pozostaje formuła w jakiej ocena taka miałaby być przeprowadzana i o czym jej rezultat miałby konkretnie decydować. Wśród szczegółowych propozycji w tym zakresie należy podkreślić przede wszystkim konieczność przeprowadzania oceny poza okręgiem czy nawet apelacją albo przynajmniej częściowym zaangażowaniem prokuratorów spoza terenu, w którym oceniany jest znany, tak aby uniknąć zarówno nieuzasadnionej przychylności jak i wrogości. Tylko taki mechanizm pozwala na zachowanie podstawowych zasad obiektywizmu. Kontrola losowych spraw i czynności podejmowanych przez prokuratora powinna odbywać się niezależnie od tego czy istotnie będzie miał on możliwość awansu, a to ze względu na konieczność badania jego zaangażowania w powierzane mu obowiązki. Natomiast wyniki oceny powinny mieć znaczący wpływ na możliwość awansowania w sytuacji, gdy będzie odbywał się konkurs na dane stanowisko. Taki mechanizm pozwoli także uniezależnić prokuratora ocenianego od opinii swoich przełożonych.

2. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów

2.1. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów w Polsce

2.1.1. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej

Jednym z istotnych elementów systemu odpowiedzialności prokuratorów jest odpowiedzialność dyscyplinarna. Jej celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności prokuratora za uchybienia jego obowiązkom, a także za inne czyny. Z drugiej strony system odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi istotny instrument ochrony autonomii i samorządności prokuratorów.

Ustawa o prokuraturze stanowi, iż prokurator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za:

1. przewinienia służbowe polegające na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa (art. 66 ust. 1)
2. uchybienia godności urzędu prokuratorowskiego (art. 66 ust. 1)
3. postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybiło ono godności piastowanego wówczas urzędu państwowego lub prokurator okazał się niegodnym urzędu prokuratorowskiego (art. 66 ust. 1a)
4. nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza (art. 66 ust. 2)
5. wykroczenia (art. 54a)

Oczywista i rażąca obraza przepisów prawa (tak procesowego jak i materialnego) stanowić będzie delikt dyscyplinarny jedynie w momencie, w którym związana będzie z działaniami prokuratora jako osoby pełniącej swoją funkcję (przewinienie służbowe), natomiast nie będzie miała zastosowania do czynów prokuratora jako osoby prywatnej. Natomiast przewinienia służbowe stanowiące jedynie oczywistą a nie rażącą

obrazę prawa⁴⁷ dokonaną przy prowadzeniu spraw mogą stać się przedmiotem rozważań sądów dyscyplinarnych jedynie w konsekwencji nie uwzględnienia przez prokuratora przełożonego zastrzeżenia na wytyk, którego udzielił innemu prokuratorowi⁴⁸.

Z kolei pozasłużbowa działalność prokuratora naruszająca normy różnego rodzaju podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdy uchybia godności urzędu prokuratorskiego. Zgodnie bowiem z treścią art. 44 ust. 2 ustawy o prokuraturze „prokurator powinien w służbie i poza służbą strzec powagi sprawowanego urzędu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności prokuratora lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności”. Przewinienia tego rodzaju często stają się przyczyną wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów. Natomiast dokonanie czynów stanowiących przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi nie będzie skutkowało wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, lecz pozwoli jedynie wymierzyć winnemu prokuratorowi karę porządkową upomnienia przez prokuratora przełożonego⁴⁹.

Jedynie dla przykładu można wskazać, iż zgodnie z art. 49 § 1 ustawy o prokuraturze „prokurator nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nie przekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora”. W postanowieniu z 6 kwietnia 2001 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż „Wykonywanie zawodu radcy prawnego przez prokuratora jest zajmowaniem innego stanowiska w rozumieniu art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.), nie zaś wykonywaniem zajęć, o których mowa w art. 49 ust. 2 i 3 tej ustawy. Nie jest prawnie dopuszczalne udzielenie prokuratorowi zezwolenia na wykonywanie zawodu radcy prawnego, a prokurator, który wykonuje taki zawód dopuszcza się rażącego naruszenia art. 49 ust. 1 ustawy o prokuraturze”. Wykonywanie zawodu radcy prawnego przez prokuratora w stanie spoczynku stanowi przykład oczywistego i rażącego naruszenia przepisów prawa (art. 49 ust. 1 w zw. z art. 49c ustawy o prokuraturze), pociągającego za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 66 ust. 1 ustawy o prokuraturze)⁵⁰.

2.1.2. Przebieg postępowania dyscyplinarnego⁵¹

Prokuratorskie postępowania dyscyplinarne toczą się w pierwszej instancji przed Sądami Dyscyplinarnymi orzekającymi w składach trzyosobowych a w drugiej przed Odwoławczymi Sądami Dyscyplinarnymi orzekającymi w składach pięciosobowych, których członkowie są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko ustawom⁵². Procedura wszczęcia postępowania dyscyplinarnego poprzedzona jest żądaniem wsz-

47 Więcej na temat pojęć „oczywista” i „rażąca” obraza prawa w: K. K. Świeczkowski, Postępowania dyscyplinarne sędziów i prokuratorów, zawieszenie w czynnościach służbowych, Prokurator 2005, nr 2-3, s. 42.

48 Art. 8 ust. 7 ustawy o prokuraturze. Więcej na ten temat w rozdziale 1 raportu.

49 Zob. art. 72 ustawy o prokuraturze. Ukarany może, w ciągu 7 dni od dnia doręczenia mu upomnienia, wnieść sprzeciw do prokuratora bezpośrednio przełożonego nad prokuratorem, który tę karę wymierzył. W razie wniesienia sprzeciwu prokurator przełożony, uchyla karę porządkową upomnienia lub przekazuje sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

50 Patrz też: M. Sękara, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III SZ 2/01, Prokuratura i Prawo 2004, nr 1, s. 107.

51 Zob. art. 68-89 ustawy o prokuraturze.

52 Art. 70 ust. 1 i 4 oraz art. 73 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

częcia postępowania, składanym rzecznikowi dyscyplinarnemu⁵³ przez przełożonego dyscyplinarnego⁵⁴ prokuratora, który dopuścił się przewinienia. Rzecznik zobowiązany jest wstępnie wyjaśnić okoliczności konieczne do ustalenia znamion przewinienia oraz uzyskać wyjaśnienia od obwinionego prokuratora⁵⁵, a następnie składa wnioski o wszczęcie postępowania do sądu dyscyplinarnego. Przewodniczący sądu sądowego wyznacza termin rozprawy, o którym zawiadamia rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego prokuratora, jego obrońcę⁵⁶, a w razie potrzeby świadków i biegłych⁵⁷. Sąd dyscyplinarny może uznać obwinionego za winnego i nałożyć na niego jedną z kar dyscyplinarnych: upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienia na inne miejsce służbowe oraz wydalenie ze służby prokuratorskiej⁵⁸. Jeżeli przewinienie stanowi przestępstwo sąd dyscyplinarny musi wydać zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej⁵⁹. Od orzeczenia sądu dyscyplinarnego przysługuje odwołanie obwinionemu i rzecznikowi dyscyplinarnemu, a od orzeczenia wydanego w drugiej instancji stronom i Prokuratorowi Generalnemu przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Odpis prawomocnego orzeczenia dołącza się do akt osobowych obwinionego. W zakresie nieuregulowanym w przepisach ustawa o prokuraturze odsyła do unormowań kodeksu postępowania karnego⁶⁰.

Ponadto ustawa o prokuraturze wskazuje, iż prokurator może zostać zawieszony w czynnościach przez przełożonego dyscyplinarnego, jeszcze zanim zapadnie orzeczenie sądu dyscyplinarnego, jeżeli z uwagi na charakter przewinienia konieczne jest natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania obowiązków⁶¹. Zawieszenie w czynnościach służbowych, umożliwia obniżenie do 50 % wysokości wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia⁶².

Art. 76 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowi, iż postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Przepis ten należy uchylić lub przeformułować w celu wprowadzenia jawności postępowań, a zezwalając na jej ograniczenie jedynie wyjątkowo ze względu na nadzwyczajne okoliczności przewidziane w ustawie, np. moralność, bezpieczeństwo państwa itd. Nie ma powodu, aby ograniczenia jawności postępowań dyscyplinarnych były natomiast szersze niż te przewidziane w art. 360 k.p.k. wprowadzający ograniczenia jawności rozpraw. Zastanowienia wymaga też przesłanka „innego ważnego interesu prawnego”, tak aby nie dopuścić do ograniczania jawności w imię źle pojętej solidarności środowiskowej⁶³.

Wiele kontrowersji wzbudzają terminy przedawnienia związane z postępowaniem dyscyplinarnym. Postępowanie w pierwszej instancji powinno być zakończone w terminie jednego miesiąca⁶⁴, natomiast w drugiej instancji w ciągu siedmiu dni od dnia wpływu odwołania⁶⁵. Szybkość z jaką postępowanie zostanie przeprowadzone ma duże znaczenie zarówno dla obwinionego (niezwłoczne oczyszczenie z zarzutów), jak i dla środowiska prokuratorskiego oraz społeczeństwa (pociągnięcie do odpowiedzialności winnych przewinienia czy przestępstwa).

53 Art. 74 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowi, iż rzecznikiem dyscyplinarnym jest prokurator wyznaczony przez Prokuratora Generalnego. Rzecznik dyscyplinarny pełni funkcję oskarżyciela w postępowaniu przed sądami dyscyplinarnymi oraz wnosi i popiera środki odwoławcze (art. 77 ust. 2 ustawy o prokuraturze).

54 Zob. art. 69 ustawy o prokuraturze, określający przełożonych dyscyplinarnych.

55 Art. 77 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

56 Obrońcą może być jedynie prokurator lub adwokat (art. 75 ustawy o prokuraturze).

57 Art. 78 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

58 Art. 67 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Zgodnie z ust. 2 konsekwencją nałożenia wszystkich kar poza upomnieniem skutkuje pozbawieniem możliwości awansowania przez okres trzech lat oraz zakazem udziału w tym okresie w kolegialnych ciałach prokuratury.

59 Art. 81 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

60 Art. 89 ustawy o prokuraturze.

61 Art. 71 ustawy o prokuraturze.

62 Art. 71a ustawy o prokuraturze. Zob. więcej na temat zawieszenia w czynnościach służbowych w: K. K. Świeczkowski, Zawieszenie w czynnościach służbowych prokuratora i sędziego, Prokurator 2006, nr 1.

63 W odpowiedzi na uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie braku jawności prokuratorskich postępowań dyscyplinarnych (Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 stycznia 2009 roku do Ministra Sprawiedliwości (RPO-603017-11/08/PS), Minister Sprawiedliwości zobowiązał się do podjęcia prac legislacyjnych mających na celu zniesienie ich niejawności, tak aby „zapewnić transparentność działania poszczególnych organów demokratycznego państwa prawnego” zapewne zgodnie z regulacjami przyjętymi dla sędziów czy adwokatów (Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2009 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich (DL-P-I-0760-2/09).

64 Art. 78 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

65 Art. 83 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

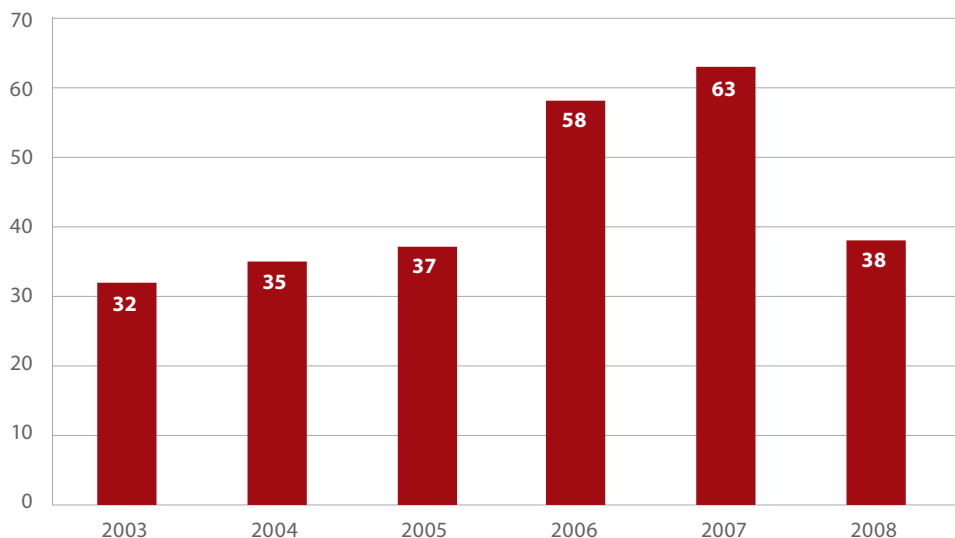
W praktyce znane są jednak przypadki, gdy „na uzasadnienie orzeczenia strony oczekują nawet 6 miesięcy, zaś postępowanie dyscyplinarne [...] toczy się kilka lat”⁶⁶. Ustawa o prokuraturze wprowadza trzyletni okres przedawnienia przewinień dyscyplinarnych równocześnie normując, że dla czynów stanowiących przestępstwa nie może ono nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach kodeksu karnego⁶⁷. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przedłuża jednak termin przedawnienia do pięciu lat od chwili popełnienia czynu⁶⁸.

2.1.3. Postępowanie dyscyplinarne w liczbach

Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2003 roku do 31 grudnia 2008 roku wszczęto wobec prokuratorów łącznie 263 postępowania dyscyplinarne⁶⁹.

W tym okresie w ciągu roku średnio funkcję prokuratora pełniło 5250 osób.

Wykres 1. Postępowania dyscyplinarne wszczęte przeciwko prokuratorom w latach 2003-2008



Najczęściej postępowania te były umarzane lub też kończyły się najniższą z możliwych kar, tj. upomnieniem.

⁶⁶ Dane za K. K. Świczkowski, Postępowania dyscyplinarne sędziów i prokuratorów, zawieszenie w czynnościach służbowych, Prokurator 2005, nr 2-3, s. 48.

⁶⁷ Art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze.

⁶⁸ Art. 68 ust. 3 ustawy o prokuraturze.

⁶⁹ Dane Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 18 czerwca 2009 r. (PR IIp 9/09).

Tabela 1. Zakończone postępowania dyscyplinarne w okresie od 1 stycznia 2003 roku do 8 sierpnia 2008 roku z podziałem na sposób zakończenia⁷⁰

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba spraw zakończonych	33	32	38	14	36	35
Upomnienia	4	12	4	1	3	8
Nagany	2	3	5	1	6	4
Przeniesienia na inne stanowisko służbowe	3	1	3	1	2	0
Wydalenie ze służby	2	1	3	1	3	2
Pozbawienie uprawnień do przejścia w stan spoczynku	0	1	1	0	0	0
Zawieszenie waloryzacji świadczenia spoczynkowego	0	1	3	0	2	0
Uniewinnienia	9	0	3	1	1	2
Umorzenia	10	11	14	8	12	14
Załatwione w inny sposób	3	2	2	1	7	5

2.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów w innych państwach

Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów stanowi element kontroli prokuratorских zachowań w każdym systemie prawa. Organizacja Narodów Zjednoczonych sformułowała podstawowe zasady, którymi powinny kierować się kraje formułując system sądownictwa dyscyplinarnego prokuratorów. Punkt 21 „Wytycznych dotyczących roli prokuratorów”⁷¹ stanowi, iż „wykroczenia dyscyplinarne prokuratorów powinny być zawarte w przepisach prawa. Skargi na prokuratorów zawierające oskarżenia, iż działali w sposób oczywisty wbrew zawodowym standardom powinny być rozstrzygane szybko i rzetelnie zgodnie z odpowiednimi procedurami. Prokuratorzy powinni mieć prawo do rzetelnego wysłuchania. Decyzja wydana na tej podstawie powinna podlegać zaskarżeniu. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko prokuratorom powinno gwarantować obiektywną ocenę i decyzję. Postępowanie powinno toczyć się zgodnie z zasadami prawem określonymi w prawie, kodeksem zawodowym i przyjętymi standardami oraz w świetle niniejszych Wytycznych”. Przepisy prawa regulujące zasady postępowania dyscyplinarnego powinny jasno opisywać czyny, które stanowią przewinienia dyscyplinarne, jak i możliwe do nałożenia kary⁷².

Podobnie do kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej odnosi się Rada Europy. W swoich rekomendacjach wprowadziła zasadę stanowiącą, iż „postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko prokuratorom powinno znaleźć swoją podstawę w przepisach prawa i gwarantować rzetelną oraz obiektywną ocenę oraz decyzję podlegającą rozpoznaniu w drugiej instancji przez niezależny i niezawisły organ”⁷³. Jednocześnie rozpoznanie sprawy w drugiej instancji przez niezależny i niezawisły organ (a więc sąd) nie dyskwalifikuje w żaden sposób możliwości rozpoznania sprawy w pierwszej instancji przez organ o charakterze administracyjnym⁷⁴.

⁷⁰ Dane Biura Prezydyjnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 4 września 2008 r. (PR I 066-24/08).

⁷¹ Wytyczne dotyczące roli prokuratorów (Guidelines on the Role of Prosecutors) przyjęte na VIII Kongresie Organizacji Narodów Zjednoczonych o zapobieganiu przestępczości i traktowaniu przestępców, Hawana 27 sierpnia – 7 września 1990 r., dostępne w języku angielskim na stronie internetowej <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>.

⁷² Zob. Międzynarodowe zasady dotyczące niezależności i odpowiedzialności sędziów, prawników i prokuratorów. Podręcznik dla praktyków (International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors. A Practitioners' Guide), Genewa 2004, dostępny na stronie internetowej <http://www.icj.org/dwn/database/PG-J&L-ENG.pdf>, s. 76.

⁷³ Zasada 5e Rekomendacji Rec(2000)19 przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 6 października 2000 r. Rola prokuratury w systemie prawa karnego (The Role of the Public Prosecution in the Criminal Justice System), dostępnej na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf).

⁷⁴ Memorandum wyjaśniające (Explanatory Memorandum) dołączone do Rekomendacji Rady Europy Rec(2000)19, dostępne na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf), s. 18.

Na kontynencie europejskim zasadą jest, że prokuratorzy podlegają odrębnemu od innych zawodów prawniczych sądownictwu dyscyplinarnemu. Jednak francuska procedura dyscyplinarna ustanawia bezpośredni nadzór dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości nad prokuratorami dopuszczającymi się przewinień. To Minister Sprawiedliwości nakłada sankcje o charakterze dyscyplinarnym (od upomnienia do usunięcia z urzędu) po wydaniu opinii przez Wysoką Radę Sądownictwa, która jednak nie jest wiążąca⁷⁵. W systemie holenderskim funkcje dyscyplinarne również spełnia Minister Sprawiedliwości, który razem z przełożonym danego prokuratora podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego⁷⁶.

W odmienny sposób przedstawia się sytuacja na kontynencie północno-amerykańskim. W każdym stanie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej funkcjonuje jednolite sądownictwo dyscyplinarne dla przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych. Zasadą jest, iż prawnicy amerykańscy, niezależnie od rodzaju wykonywanego zawodu prawniczego, są obowiązkowo zrzeszeni w stowarzyszeniach prawników działających na obszarze danego stanu (np. Illinois State Bar Association, New York State Bar Association) i podlegają ustalonym przez nie wspólnym regułom o charakterze dyscyplinarnym (jedynie sędziowie mają odrębne uregulowania ze względu na status, który im przysługuje). Orzeczenia dyscyplinarne podejmowane są przez stanowe Sądy Najwyższe. Jednocześnie odrębne postępowania dyscyplinarne prowadzone mogą być także w ramach danego urzędu, w którym prokurator pracuje na zasadach relacji pracodawca – pracownik, jeżeli czyn stanowiłby również uchybienie regułom rządzącym danym biurem prokuratora. Podobnie sytuacja przedstawia się w Kanadzie.⁷⁷

2.3. Rekomendacje

1. Przede wszystkim należy znieść niejawność postępowań dyscyplinarnych. Zdziawiającym jest utrzymanie takiego unormowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy sądownictwo dyscyplinarne sędziów (art. 116 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁸) i adwokatów (art. 95a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. o adwokaturze⁷⁹) zakłada jawność postępowania. Fakt, iż orzeczenie dyscyplinarne po jego uprawomocnieniu się może zostać podane do wiadomości publicznej i to dopiero na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego wydaje się być niewystarczające dla przejrzystości postępowań toczących się przeciw prokuratorom⁸⁰.
2. Warto powrócić do pomysłu stworzenia jednolitego sądownictwa dyscyplinarnego dla wszystkich zawodów prawniczych. Rządowy projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, który w 2006 roku wywołał burzliwą dyskusję w świecie prawni-

75 Art. 48 Ordonnance n. 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, JO du 23 décembre 1958, 11551 [Rozporządzenie z 1958 roku] cytowane za T. P. Marguery, *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe, A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, praca magisterska z 2008, opublikowana na stronie internetowej <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/jur/2008/t.p.marguery/?pLanguage=en>, s. 61.

76 Holenderscy prokuratorzy mogą być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej za niewykonanie poleceń lub instrukcji przełożonego lub Ministra Sprawiedliwości T. P. Marguery, *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe, A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, praca magisterska z 2008, opublikowana na stronie internetowej <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/jur/2008/t.p.marguery/?pLanguage=en>, s. 122.

77 Brak jest też rozsądnych argumentów za utrzymywaniem niejawności postępowań dyscyplinarnych prokuratorów także na tle rozwiązań proponowanych przez inne kraje. Przykładowo Sąd Najwyższy Kanady wydał w 2002 roku słynne orzeczenie *Krieger v. Law Society of Alberta* odnoszące się do zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, które w trafny sposób obrazuje funkcjonowanie reguł dyscyplinarnych w systemie anglosaskim (Zob. *Krieger v. Law Society of Alberta*, 2002 SCC 65, [2002] 3 S.C.R. 372). W cytowanej sprawie Sąd Najwyższy rozróżnił działania prokuratorów odnoszące się do jego władzy dyskrecjonalnej (takim byłaby np. decyzja o skierowaniu aktu oskarżenia do sądu lub umorzeniu postępowania), które podlegają ocenie ze strony zwierzchnika w postaci prowincjonalnego Prokuratora Generalnego od obowiązków prawnych (w tym przypadku chodziło o ujawnienie okoliczności łagodzących dla oskarżonego, co w systemie anglosaskim jest obowiązkiem prokuratury). Te ostatnie podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu prowadzonemu zarówno przez prokuratora nadzrędnego nad prokuratorem, który dopuścił się przewinienia, jak i stanowego stowarzyszenia prawników (w tym przypadku *Law Society of Alberta*).

78 Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

79 Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.

80 Jako daleko idący przykład przejrzystości postępowań dyscyplinarnych uznać można Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Jawne, także poprzez ich publikację za pośrednictwem Internetu, są nie tylko prawomocne orzeczenia sądów dyscyplinarnych, ale także raporty z przebiegu postępowań oraz informacje o planowanych postępowaniach, a nawet złożonych skargach. Publikowane informacje różnić się mogą w zależności od uregulowań prawnych danego stanu, ale ogólna tendencja ukierunkowana jest na jak najdalej idącą otwartość wobec społeczeństwa w tym zakresie.

czym i wzbudził wiele kontrowersji, zakładał jeden tryb postępowania dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów, prowadzony w wyodrębnionych wydziałach sądów apelacyjnych i – w drugiej instancji – w Sądzie Najwyższym. Taki kształt sądownictwa dyscyplinarnego miał zapewnić gwarancję niezależności i bezstronności postępowania. Głównym argumentem podnoszonym przez przeciwników oraz krytyków ustawy była jej sprzeczność z art. 17 Konstytucji odnoszącym się do samorządności zawodowej⁸¹. Sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych przez wydziały sądów apelacyjnych oraz przez Sąd Najwyższy gwarantowałoby wysoki poziom orzecznictwa. Takie rozwiązanie zapewniłoby także realizację prawa do bycia osądzonym przez niezawisły sąd, co trudno obecnie przypisać komisjom dyscyplinarnym.

3. Odpowiedzialność karna prokuratorów

3.1. Odpowiedzialność karna prokuratorów w Polsce

3.1.1. Immunitet prokuratorski

Zgodnie z polskim prawem prokuratorzy posiadają immunitet od odpowiedzialności karnej. Został on ustanowiony w celu „zagwarantowania niezależności prokuratury od innych organów państwa w wykonywaniu swoich zadań”⁸². Art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowi, iż prokurator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a zatrzymany – bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa⁸³. Od immunitetu formalnego od odpowiedzialności karnej należy rozróżnić immunitet prokuratorski o charakterze materialnym⁸⁴ ujęty w art. 66 ust. 2 ustawy o prokuraturze uchylający w ogóle odpowiedzialność karną prokuratora za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza. Takie działania prokuratora podlegają ściganiu tylko w drodze dyscyplinarnej⁸⁵. Także za wykroczenia prokurator odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie⁸⁶.

Formalny immunitet prokuratorski ma charakter względny. Z samej treści art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze wynika już bowiem, iż immunitet ten może zostać uchylony przez właściwy organ, w tym przypadku sąd dyscyplinarny (w zakresie wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego) oraz przełożonego dyscyplinarnego (w zakresie zatrzymania). Możliwym jest jednak podjęcie czynności niecierpiących zwłoki przed wydaniem zezwolenia przez organ właściwy zawiadamiając o tym prokuratora przełożonego. Chodzić tutaj może m.in. o zabezpieczenie śladów, które w innym wypadku mogłyby ulec zniszczeniu.

81 Zob. A. Bojańczyk, W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych, *Paestra* 2007, Nr 9-10; K.K. Świeczkowski, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody prawnicze, *Prokurator* 2006, Nr 3. Zob. także L. Gardocki, Błędny projekt, dostępny na stronie internetowej <http://bip.adwokatura.pl/pl/bip/varia/gardocki> za Rzeczpospolitą z 6 kwietnia 2006 r.

82 Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne. Część ogólna*, Wolters Kluwer 2008, s. 90.

83 Sąd dyscyplinarny może polecić niezwłoczne zwolnienie prokuratora zatrzymanego na gorącym uczynku do czasu rozstrzygnięcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub łącznego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej i tymczasowe aresztowanie prokuratora (art. 54 ust. 2 ustawy o prokuraturze).

84 Immunitet materialnoprawny uchyla w ogóle przestępność zachowania podczas, gdy immunitet o charakterze formalnoprawnym uniemożliwia jedynie jego ściganie.

85 Podkreślenia wymaga natomiast, iż nadużycie wolności słowa wobec osób innych niż wymienione w przepisie jest karalne (zob. uchwała SN z 24 lutego 1998 r., I KZP 36/97, OSNKW 3-4/1998, poz. 12).

86 Zob. art. 54a ustawy o prokuraturze. Wskazać należy, iż przejście prokuratora w stan spoczynku, jak określana jest prokuratorska emerytura, nie powoduje wygaśnięcia immunitetu albowiem pozostaje on w dalszym ciągu w stosunku służbowym i podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej.

3.1.2. Postępowanie w sprawach o uchylenie immunitetu⁸⁷

Także postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu ma charakter dwuinstancyjny i rozpoczyna się od złożenia do sądu dyscyplinarnego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej. Zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej (lub na tymczasowe aresztowanie) wydawane jest większością głosów w drodze uchwały w przypadku, gdy zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa.

Komentarza wymaga jednak przesłanka „dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa” jako elementu koniecznego do wydania orzeczenia zezwalającego na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej. Nie wystarczy bowiem, aby czyn popełniony przez prokuratora był uprawdopodobniony, ponieważ muszą zająć warunki określone w art. 313 k.p.k. a więc musi wystąpić realna możliwość przedstawienia prokuratorowi takiego zarzutu⁸⁸. Sąd Najwyższy w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, co można odnieść również do prokuratorów, podkreślił, iż „obowiązkiem sądów dyscyplinarnych – przed podjęciem uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej sądowej – jest rozważenie, czy zgromadzone dowody dostatecznie uzasadniają popełnienie przez sędziego przestępstwa, a w tym, czy stopień społecznej szkodliwości popełnionego czynu zabronionego jest wyższy od znikomego”⁸⁹. To prowadzi do sytuacji, w której sąd dyscyplinarny niejako zastępuje sąd powszechny nie tylko w ocenie materiału dowodowego, ale także w podjęciu decyzji odnośnie okoliczności uchylających odpowiedzialność karną. Nie ma jednak powodu, aby wyręczać sąd powszechny w jego obowiązkach.

Rekord długości postępowań o uchylenie immunitetu wynosi ponad 5 lat i 4 miesiące. Pierwszy wniosek o uchylenie immunitetu (uwzględniony prawomocnie w listopadzie 2002 r.) dotyczył przestępstw zakwalifikowanych między innymi z art. 286 § 1 k.k. i art. 270 § 1 k.k., a polegających na wyłudzeniu od różnych podmiotów gospodarczych rozmaitych kwot rzekomo na potrzeby prokuratury kierowanej przez osobę, której wniosek dotyczył. W związku z prowadzonym następnie w tej sprawie śledztwem, którego zakres stale się poszerzał, na przestrzeni 2003 r. prowadząca sprawę prokuratura skierowała 5 dalszych wniosków o uchylenie immunitetu wobec tej samej osoby, obejmując nimi kolejne ujawnione działania przestępcze. W każdym z tych wypadków sąd dyscyplinarny zezwalał na ściganie (orzeczenia te uprawomocniły się bez postępowania odwoławczego). Kolejny wniosek, który wpłynął w styczniu 2005 r., dotyczył popełnienia przez tego samego prokuratora przestępstwa zakwalifikowanego z art. 231 § 2 k.k. i 286 § 1 k.k. oraz art. 270 § 1 k.k. i art. 273 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. przy zastosowaniu art. 12 k.k. Sąd dyscyplinarny pierwszej instancji i w tym wypadku wyraził zezwolenie na ściganie, lecz w wyniku odwołania złożonego przez pełnomocnika prokuratora, którego wniosek dotyczył, sąd odwoławczy uchylił orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W następstwie odmówiono zezwolenia na ściganie w odniesieniu do przestępstwa opisanego we wniosku, uznając, że dotyczy on fragmentu przestępstwa ciągłego, które jest już przedmiotem aktu oskarżenia skierowanego do sądu przeciw wymienionej we wniosku osobie⁹⁰.

⁸⁷ Zob. art. 54 ustawy o prokuraturze.

⁸⁸ A. Herzog, Postępowanie w sprawach o uchylenie immunitetu prokuratorowskiego – stan prawny i praktyka (część I), Prokuratura i Prawo 2008, nr 4, s. 11.

⁸⁹ Zob. uchwała SN z dnia 8 maja 2002 r., SNO 8/02, OSNKW 2002, nr 9–10, poz. 85.

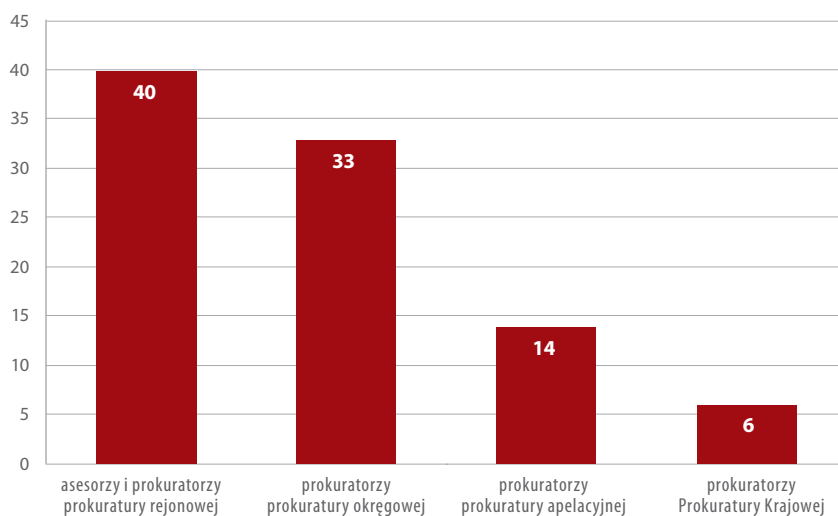
⁹⁰ Przypadek ten opisuje A. Herzog. Por. A. Herzog, Postępowanie w przedmiocie uchylenia immunitetu prokuratorowskiego – stan prawny i praktyka (cz. II), Prokuratura i Prawo 2008, nr 6, s. 12.

3.1.3. Immunitet prokuratorski w liczbach

3.1.3.1. Postępowania uchylające immunitet

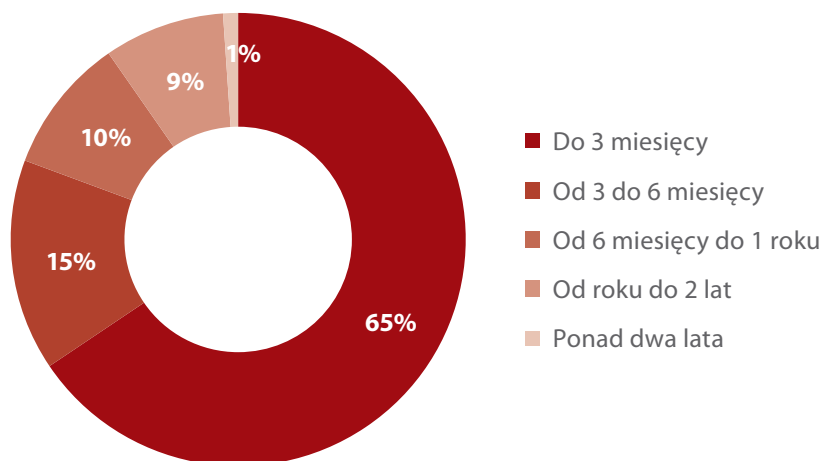
Według danych b. Prokuratury Krajowej w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 marca 2009 r. toczyły się 183 postępowania w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności. Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wydał 93 zezwolenia na pociągnięcie prokuratorów i asesorów prokuratorskich do odpowiedzialności karnej⁹¹.

Wykres 2. Prokuratorzy, wobec których orzeczono zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności



Jednym z głównych problemów jaki dotyka postępowania w przedmiocie uchylania immunitetów prokuratorskich jest ich przewlekłość. Z danych d. Prokuratury Krajowej wynika, iż w okresie od 2003 r. do 31 marca 2009 r. ok. 65 proc. postępowań, w których wyrażono zgodę na uchylenie immunitetu zakończyło się w terminie 3 miesięcy, jednakże aż 8 proc. postępowań trwało ponad rok, a 1 proc. ponad dwa lata⁹².

Wykres 3. Długość postępowań zakończonych uchyleniem immunitetu

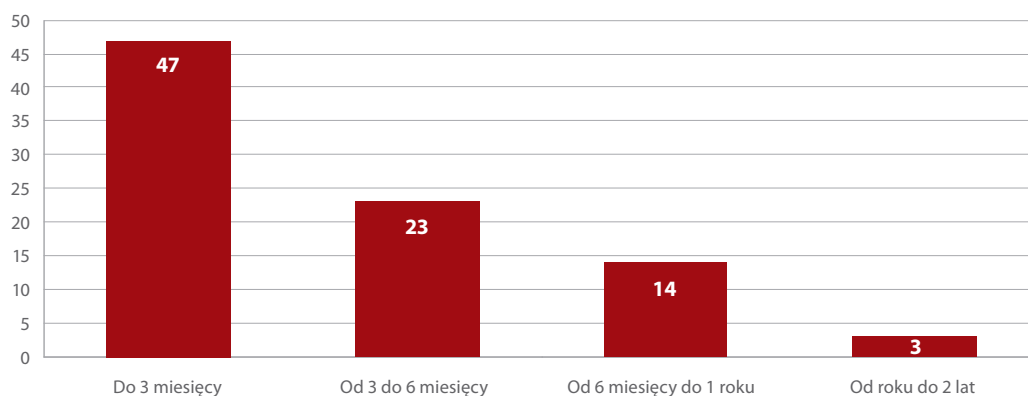


91 Dane Biura Prezydyjnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 18 czerwca 2009 r. (PR IIp 9/09).

92 Ibidem.

Z przedstawionych danych wynika także, iż w podanym okresie w sprawach, w których nie doszło do uchylenia immunitetu postępowania najczęściej kończyły się w przeciągu od 3 do 6 miesięcy, ale w 14 przypadkach postępowania trwały dłużej niż 6 miesięcy, a 3 sprawy zakończyły się przed upływem dwóch lat⁹³.

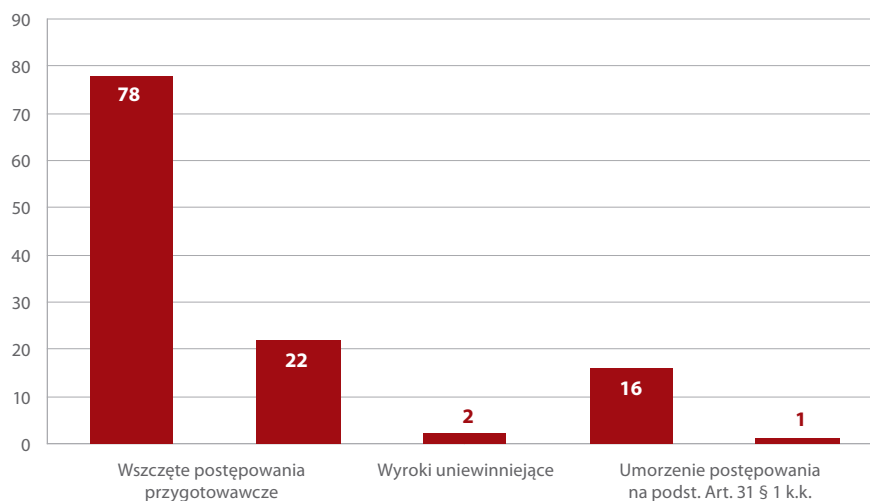
Wykres 4. Średnia długość postępowań zakończonych odmową uchylenia immunitetu



3.1.3.2 Postępowania karne prowadzone przeciwko prokuratorom

Wydanie uchwały zezwalającej na pociągnięcie do odpowiedzialności daje możliwość przedstawienia zarzutów oraz prowadzenia postępowania karnego przeciwko prokuratorowi. Ustaje tym samym negatywna przesłanka procesowa, o której mówi art. 17 § 1 pkt 8 k.p.k., czyli nie podleganie jurysdykcji sądów polskich.

Wykres 5. Postępowania karne wszczęte przeciwko prokuratorom w okresie od 2003 do 31 marca 2009 r.⁹⁴



* - w 3 przypadkach sprawy sądowe nie zostały jeszcze zakończone

** - warunkowo umorzonych zostało 7 spraw, w 2 przypadkach postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., oraz po 1 razie na podstawie art. 17 § 1 pkt 5 i 6 k.p.k.

93 Ibidem.

94 Ibidem.

Głównymi typami przestępstw zarzucanych prokuratorom oraz asesorum prokuratorским były: spowodowanie wypadku drogowego (art. 177 § 1 k.k.), prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (art. 178a § 1 k.k.), przyjmowanie korzyści majątkowych (art. 228 k.k.), przekroczenie uprawnień (art. 231), a także przestępstwa z art. 207 § 1 k.k., art. 224 § 2 i art. 226 § 2 k.k.⁹⁵

3.2. Odpowiedzialność karna prokuratorów w innych państwach

Praktyka w zakresie obowiązywania immunitetów prokuratorских jest różna i nie ma w tym zakresie reguły. Można znaleźć szereg państw, które nie wprowadziły immunitetu dla prokuratorów. Tak sytuacja przedstawia się m.in. we Francji, Holandii i Republice Czeskiej⁹⁶. Z kolei np. na Węgrzech regulacja zbliżona jest do polskiej⁹⁷.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Kanada w ogóle nie przewidują odrębnego traktowania prokuratorów, którzy dopuścili się popełnienia innego przestępstwa niż dokonanego w ramach pełnionych przez nich obowiązków. W systemach prawnych tych krajów, zarówno na poziomie ustawodawstwa federalnego i stanowego (stanowego w przypadku Kanady), jak i regulacji o charakterze wewnętrznym (prosecutor policy manuals), brak jest przepisów uzależniających pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokuratora od zgody jakiegokolwiek organu. Tym samym każdorazowo prokurator popełniający przestępstwo może spodziewać się konsekwencji karnych jak każdy inny obywatel. Ustawodawstwo przewiduje także odrębne przestępstwa adresowane w szczególności do osób pełniących zadania związane ze ściganiem przestępstw⁹⁸. Także w tym przypadku nie ma konieczności uzyskiwania zgody wyspecjalizowanych organów na pociągnięcie podejrzanego prokuratora do odpowiedzialności karnej. Decyzja w tym zakresie zależeć będzie wyłącznie od prokuratora prowadzącego postępowanie wobec podejrzanego prokuratora. Dodatkowo za popełnienie jakichkolwiek przestępstw prokuratorzy mogą się spodziewać również konsekwencji o charakterze dyscyplinarnym czy cywilnym.

Wytyczne ONZ dotyczące roli prokuratorów wskazują w tym temacie, iż „państwa powinny zapewnić prokuratorom możliwość wypełniania obowiązków zawodowych bez narażenia na zastraszanie, przeszkody, nękanie, niewłaściwe interwencje lub nieuzasadnione pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej, karnej lub innego rodzaju”⁹⁹. Taka regulacja, mimo iż sugeruje pewnego rodzaju ograniczenia w zakresie pociągania prokuratorów do odpowiedzialności karnej, nie przewiduje jednak konieczności wprowadzenia immunitetu od wszystkich rodzajów przestępstw popełnianych przez prokuratorów.

3.3. Rekomendacje

1. Biorąc pod uwagę regulacje w innych krajach brak jest argumentów za utrzymaniem immunitetu prokuratorского w Polsce w obecnym kształcie. Ograniczenia powinny jedynie dotyczyć pociągania prokuratorów do odpowiedzialności karnej za czyny związane z wykonywaniem zawodu prokuratora, natomiast przestępstwa spoza tej kategorii powinny być ścigane na ogólnych zasadach.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ T. P. Marguery, Unity and diversity of the public prosecution services in Europe, A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems, praca magisterska z 2008, opublikowana na stronie internetowej <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/jur/2008/t.p.marguery/?pLanguage=en>, s. 77 i 121. We Francji prokurator ma prawo żądać, aby postępowanie karne w jego sprawie toczyło się na obszarze innym niż okręg jego działania.

⁹⁷ Dane Europejskiej Sieci Sądowniczej (European Judicial Network) dostępne na stronie internetowej http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_hun_pl.htm.

⁹⁸ Przykładowo można wymienić tutaj § 242 zawartego w Tytule 18 (Przestępstwa i Procedura Karna) Kodeksu Stanów Zjednoczonych (U.S. Code) penalizujący działania pozbawiające praw obywatelskich (criminal liability for deprivation of civil rights).

⁹⁹ Wytyczne dotyczące roli prokuratorów (Guidelines on the Role of Prosecutors) przyjęte na VIII Kongresie Organizacji Narodów Zjednoczonych o zapobieganiu przestępczości i traktowaniu przestępców, Havana, Kuba, 27 sierpnia – 7 września 1990 r., dostępne w języku angielskim na stronie internetowej <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>.

4. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów

4.1. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów w Polsce

4.1.1. Odpowiedzialność regresowa Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie

Kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przez osobę, którą dotknęły wadliwości postępowania w tym zakresie¹⁰⁰. Jest to swego rodzaju roszczenie o charakterze cywilnym dochodzone w trybie postępowania karnego w sytuacji, w której obywatel poniósł szkodę z winy organu procesowego. Zgodnie z art. 555 k.p.k. roszczenia te przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia. W doktrynie¹⁰¹ podkreśla się, iż w porównaniu do terminów przedawnienia roszczeń cywilnych (por. art. 118 k.c., art. 554 k.c.) jednoroczny termin na wystąpienie z roszczeniem jest nazbyt krótki. Być może warto by się było w tym zakresie zastanowić nad zmianą treści art. 555 k.p.k. Pojawiają się także głosy o możliwości rozszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej także na niesłuszne zastosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego oraz niezasadnego przedstawienia zarzutów lub wniesienia aktu oskarżenia, do których to propozycji podchodzić należy z dużą dozą ostrożności¹⁰².

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż w okresie 1 stycznia 2009 r. – 30 czerwca 2010 r. sądy powszechne zasądziły prawomocnie odszkodowania i zadośćuczynienia na łączną kwotę 11.676.335 zł z tytułu odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie i niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie¹⁰³.

Z konstrukcją ww. odszkodowania i zadośćuczynienia wiąże się kwestia tzw. odpowiedzialności regresowej od osób, które swoim bezprawnym działaniem spowodowały wymienione wadliwości. Osobami takimi mogą być osoby (prokuratorzy, sędziowie), które wypełniając zadania organu procesowego dopuściły się uchybień, w wyniku których np. zastosowano areszt mimo braku podstaw. Skarb Państwa na podstawie art. 557 k.p.k. może dochodzić roszczenia zwrotnego w trybie postępowania cywilnego, na podstawie powództwa wytaczonego przez prokuratora lub organu powołanego do reprezentowania Skarbu Państwa¹⁰⁴. Jeżeli prokurator nie dopatry się podstaw do wytoczenia powództwa o roszczenie zwrotne, jest zobowiązany wydać postanowienie o braku podstaw do jego wytoczenia. W takim przypadku uprawniony organ Skarbu Państwa może sam wytoczyć powództwo. Skarb Państwa musi wykazać nie tylko, iż szkoda została naprawiona i wypłacono zadośćuczynienie za krzywdę, ale także, iż bezprawne działanie prokuratora lub sędziego miało związek z niesłusznym skazaniem, aresztowaniem lub zatrzymaniem¹⁰⁵. Nie może być to więc jakiegokolwiek działanie prokuratora czy sędziego, ale tylko takie działanie, które nosić będzie znamię bezprawności.

Przepis art. 557 k.p.k. nie jest jednak wykorzystywany w praktyce¹⁰⁶. W związku z tym Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt zmian w k.p.k. dotyczących odpowiedzialności regresowej. Jednakże Komisja

100 Art. 552-559 k.p.k.

101 Ł. Chojniak, Odszkodowanie za niesłuszne skazanie w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia [w:] P. Hofmański, Węzłowe problemy procesu karnego, Warszawa 2010, s. 483.

102 R.A. Stefański, Środki zapobiegawcze w polskim procesie karnym de lege lata i de lege ferenda, referat wygłoszony na konferencji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w dniu 6 lipca 2010 r. s. 56-57. Referat dostępny jest pod adresem: <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego>.

103 Źródło: <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/statystyki-2010/>.

104 W doktrynie pojawił się głos, iż od sędziów i prokuratorów, jako pracowników w rozumieniu prawa pracy, można dochodzić roszczeń regresowych przewidzianych w art. 557 k.p.k. tylko do wysokości trzykrotnego wynagrodzenia. Por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2007.

105 T. Grzegorzczak, op. cit., s. 1326.

106 Liczba postępowań regresowych w prokuraturach w okresie 1990 – 2010 r. nigdy nie była objęta badaniem statystycznym w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Odpowiedź Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa na wniosek złożony w dniu 6 października 2010 roku drogą elektroniczną sygn. PG VII lp 32/10.

Kodyfikacyjna Prawa Karnego w swojej opinii do projektu zmian wskazała, iż problematyka ta nie powinna być uregulowana w kodeksie postępowania karnego. Dlatego Komisja zasugerowała skreślenie art. 557 k.p.k. a kompleksowe unormowanie przesłanek i procedury dochodzenia roszczeń regresowych związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i ściganiem przestępstw wskazała poczynić w odrębnej ustawie¹⁰⁷. Wydaje się, iż zasadnym byłoby powrót do prac nad doprecyzowaniem przesłanek odpowiedzialności regresowej w odrębnej ustawie.

Wśród spraw, na które warto zwrócić uwagę w kontekście dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za błędne decyzje prokuratury wskazać należy sprawę Władysława Szczeklika. W połowie czerwca 2008 r. po blisko siedmiu latach postępowania został on uniewinniony od zarzutu popełnienia przestępstw łapownictwa biernego, ujawnienia informacji stanowiącej tajemnicę i paserstwa. Wyrokiem z 22 września 2010 r. Sąd Okręgowy w Lublinie przyznał W. Szczeklikiowi kwotę 200 tys. zł tytułem zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszny areszt trwający 5 miesięcy (sygn. IV Ko 452/09).

4.1.2. Odpowiedzialność prokuratorów z tytułu przewlekłości postępowania przygotowawczego

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁰⁸ przewiduje możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego bądź sądowego¹⁰⁹. Bez wątpienia przewlekłość postępowań przygotowawczych, czy też w ogóle karnych stanowi problem. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż w połowie 2009 roku ilość spraw trwających od 2 do 5 lat wynosiła 734, a ponad 5 lat – 167¹¹⁰. Jednak pierwsze miesiące obowiązywania ustawy w nowym kształcie pokazały, iż wbrew obawom prezentowanym na etapie prac parlamentarnych, sądy okręgowe i apelacyjne nie zostały sparaliżowane nadmiernym wpływem skarg na przewlekłość postępowania przygotowawczego¹¹¹. Warto dodać w tym zakresie, iż na gruncie stosowania skargi powstała wątpliwość czy odpowiednia suma pieniężna (przyznawana obligatoryjnie w razie stwierdzenia przewlekłości w wysokości od 2.000 do 20.000 zł¹¹²) obciążona jest podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Istnieje w tym zakresie rozbieżność w interpretacji tak urzędów skarbowych jak i sądów administracyjnych¹¹³. Wydaje się jednak, iż rekompensata z tytułu przewlekłości postępowania ma charakter zadośćuczynienia, a w związku z tym podlegać powinna zwolnieniu z opodatkowania.

107 Por. opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego (projekt z dnia 16 stycznia 2009 r. dot. odpowiedzialności regresowej). Opinia dostępna jest na stronie: http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kkpk/kkpk_opinia12.pdf

108 Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zm. [ustawa o skardze na przewlekłość].

109 Więcej na temat genezy skargi patrz P. Kładoczny, A. Pietryka, M. Bernatt, B. Grabowska, Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Warszawa 2010.

110 Zob. Sprawozdanie z 8 września 2009 roku z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury dotyczące ewidencji spraw, czynności procesowych prokuratora w sprawach karnych oraz wnoszonych i rozpoznawanych w tych sprawach środków odwoławczych za pierwsze półrocze 2009 roku dostępne na stronie internetowej http://www.pk.gov.pl/upload_doc/000001234.pdf.

111 A. Łukasiewicz, Za zwłokę płaci prokuratura a nie prokurator, Rzeczpospolita z dnia 11 lutego 2010 r.

112 Art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość.

113 Za zwolnieniem z opodatkowania opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 17 lutego 2010 r., sygn. I SA/Bd 680/09, Lex nr 570470. Odmienne stanowisko zajął w tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 4 lutego 2010 r., sygn. I SA/Łd 768/09, opub. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl. Zdaniem WSA w Łodzi suma pieniężna przyznana na podstawie art. 12 ust. 4 Ustawy o skardze na przewlekłość nie ma charakteru ani odszkodowania ani zadośćuczynienia, lecz pełni rolę sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji, nie mieści się ona zatem w katalogu zwolnień przedmiotowych zawartych w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W związku z obowiązkiem zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej pojawił się problem regresu w stosunku do prokuratora winnego przewlekłości. Kwestia ta wywołała wiele emocji w środowisku prokuratorskim. Pojawiły się głosy mówiące o konieczności wprowadzenia obowiązku zawierania ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej. Mimo początkowych kontrowersji sprawa została jednoznacznie rozstrzygnięta przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które uznało, iż brak jest podstaw dochodzenia zwrotu wypłaconych kwot od prokuratorów prowadzących bądź nadzorujących postępowania przygotowawcze¹¹⁴.

4.2. Odpowiedzialność cywilna prokuratorów w innych państwach

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w regulacjach o charakterze międzynarodowym państwa mają obowiązek zapewnić prokuratorom wykonywanie ich obowiązków zawodowych bez narażenia na nieuzasadnione pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej¹¹⁵. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do odpowiedzialności karnej, takie ujęcie problemu nie wyklucza możliwości pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności o charakterze cywilnym, gdy jest to uzasadnione.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne działania prokuratorów dotyczące ewidentnie niesłusznego tymczasowego aresztowania albo skazania przewiduje m.in. prawo czeskie, ukraińskie, niemieckie, rumuńskie i austriackie¹¹⁶. Spośród wskazanych państw, jedynie na Ukrainie nie przewiduje się możliwości wytoczenia powództwa regresowego wobec prokuratora, którego bezprawne działanie doprowadziło do powstania szkody¹¹⁷. Natomiast w Republice Czeskiej istnieje możliwość wytoczenia powództwa regresowego wobec prokuratorów jedynie w przypadku, gdy naruszenie prawa jest konsekwencją poważnego naruszenia obowiązków, bądź zachowania wyczerpującego znamiona czynu zabronionego, a więc nie w sytuacji sporu co do interpretacji prawa albo odmiennej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego¹¹⁸.

W krajach anglosaskich możliwość pociągnięcia prokuratorów do odpowiedzialności cywilnej nie polega na konstrukcji regresu, ale stanowi przedmiot odpowiedzialności deliktowej, w której poszkodowany (skazany czy oskarżony) wytacza powództwo bezpośrednio przeciwko prokuratorowi, który swoim działaniem wyrządził mu szkodę. Możliwość skierowania pozwu do sądu ma jednak swoje ograniczenia. W Stanach Zjednoczonych prokuratorzy cieszą się tzw. „całkowitym immunitetem” (absolute immunity) uniemożliwiającym pociągnięcie ich do odpowiedzialności cywilnej za jakiegokolwiek działania podjęte w toku postępowania sądowego, a więc mającego miejsce już po skierowaniu aktu oskarżenia do sądu¹¹⁹. Natomiast w zakresie czynności podejmowanych na etapie postępowania przygotowawczego (niezależnie od faktu, iż aktywność prokuratorów amerykańskich w toku postępowania przygotowawczego stanowi rzadkość, gdyż prokurator głównie ocenia zebrane informacje w zakresie ich przydatności i możliwości oparcia się na nich przy popieraniu aktu oskarżenia w sądzie) cieszą się immunitetem określanym mianem „kwalifiko-

114 Opinia Departamentu Legislacyjno – Prawnego z dnia 23 marca 2010 roku dostępna pod adresem internetowym http://www.prokuratura-zz.pl/do_pobrania/opinia_departamentu_legislacyjno-prawnego_ministerstwa_sprawiedliwosci.pdf. W opinii stwierdzono, iż „w ustawie o prokuraturze brak jest przepisów dotyczących regresu w stosunku do prokuratorów z tytułu naprawienia przez Skarb Państwa osobom trzecim szkód wynikłych z ich działania lub zaniechania, dlatego wnioskować należy, iż zamiarem ustawodawcy było ograniczenie roszczeń regresowych wobec prokuratorów jedynie do przypadków określonych w Kodeksie postępowania karnego”. Taka interpretacja Ministerstwa Sprawiedliwości sprawia, iż uwzględnienie skargi będzie miało swoje konsekwencje dla prokuratora prowadzącego lub nadzorującego zaskarżone postępowanie w postaci objęcia problematycznej sprawy zwierzchnim nadzorem służbowym przez prokuratora nadrzędnego oraz podjęcia czynności nadzoru przewidzianych w przepisach ustawy o prokuraturze.

115 Wytyczne dotyczące roli prokuratorów (Guidelines on the Role of Prosecutors) przyjęte na VIII Kongresie Organizacji Narodów Zjednoczonych o zapobieganiu przestępczości i traktowaniu przestępców, Havana, Kuba, 27 sierpnia – 7 września 1990 r., dostępne w języku angielskim na stronie internetowej <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm> oraz Rola prokuratury w systemie prawa karnego (The Role of the Public Prosecution in the Criminal Justice System), Rekomendacja Rec(2000)19 przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 6 października 2000 r., dostępna na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf).

116 Dane za Z. Rzepa, op. cit., s. 73.

117 Ibidem.

118 Ibidem, s. 74.

119 Zob. Imbler v. Pachtman, 424 U.S. 409 (1976). Jak m.in. ustalono w sprawie, zgodnie z doktryną „całkowitego immunitetu” prokurator nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej np. za skierowanie aktu oskarżenia do sądu nawet jeżeli działaniem swoim naruszył w oczywisty sposób Konstytucję.

wanego” (qualified immunity), który podlega uchyleniu jedynie w określonych sytuacjach. Orzecznictwo wyjaśnia, iż niemożliwość pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności cywilnej będzie obejmowała sytuacje, w których mimo, iż pokrzywdzony odniósł szkodę o charakterze materialnym w wyniku działań prokuratora, ten ostatni nie przekroczył swoim zachowaniem granic prawa przepisanej ustawą, a zwłaszcza normami konstytucyjnymi¹²⁰.

Prościej kwestię odpowiedzialności cywilnej prokuratorów potraktowano w Kanadzie. Zgodnie z orzecznictwem „oskarżenie w złej wierze” (malicious prosecution), a więc bezprawne skierowanie aktu oskarżenia do sądu będąc przekonanym o niewinności oskarżonego, pozwala na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności cywilnej i umożliwia niesłusznie oskarżonemu lub skazanemu o ubieganie się o odszkodowanie¹²¹. Również i w tym przypadku postępowanie prowadzone będzie przeciwko konkretnemu prokuratorowi.

4.3. Rekomendacje

Kształt odpowiedzialności cywilnej prokuratorów w prawie polskim nie odbiega w znaczący sposób od standardów światowych a zwłaszcza europejskich. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności materialnej w toku postępowania regresowego prokuratora, który dopuścił się bezprawnych działań i które doprowadziły do niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub skazania, jest obwarowana koniecznością udowodnienia mu bezprawności działania.

Kwestia regresu wobec prokuratorów, których działania (a raczej ich brak) doprowadziły do przewlekłości postępowania również zasługuje na rozważenie. Wydaje się, iż w sytuacji, gdy długość trwania postępowań nie zawsze zależy od działań samego prokuratora (opieszałość Policji wynikająca nierzadko z nadmiernego obciążenia pracą, braku przeszkolenia lub braku odpowiedniego zaplecza techniczno-administracyjnego, a także przedłużające się oczekiwanie na opinie biegłych oraz pomoce prawne) niesłusznym byłoby obarczanie go odpowiedzialnością materialną (ale także dyscyplinarną) za czynniki od niego niezależne. Warunkiem jest tu oczywiście właściwa reakcja prokuratora na uchybienia od niego niezależne w formie nadzoru nad czynnościami procesowymi, np. poprzez wytyki wobec funkcjonariuszy prowadzących postępowanie. Natomiast gdy beczynność w postępowaniu stanowi wynik opieszałości wyłącznie samego prokuratora, w sytuacji gdy mógł i powinien był działać, a więc gdy jest ona zawiniona, możliwość uzyskania od niego zwrotu kosztów poniesionych przez Prokuraturę Okręgową jest dobrym rozwiązaniem. Taka konstrukcja wymagałaby jednak zmian w przepisach przy zachowaniu dużej ostrożności legislacyjnej i konieczności badania przez sąd w toku postępowania o przewlekłość stopnia zawinienia prokuratora i możliwości podjęcia przez niego określonych czynności w danej sprawie, w tym także stopnia obciążenia prokuratora toczącymi się postępowaniami czy przebywania na urloпах. Tylko pod takimi warunkami można brać pod uwagę nałożenie odpowiedzialności materialnej na prokuratorów.

Wydaje się także, iż zasadne jest wydłużenie 1-rocznego terminu na wystąpienie z wnioskiem o zasądzenie zadośćuczynienia i odszkodowania z tytułu niesłusznego skazania i niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania.

120 Zob. w szczególności Buckley v. Fitzsimmons, 509 U.S. 259 (1993), a także Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S. 800 (1982). Kwestia odpowiedzialności prokuratorów za ich działania podejmowane w toku postępowania przygotowawczego i naruszające prawo stanowiła przedmiot rozpoznania przed amerykańskim Sądem Najwyższym w sprawie Pottawattamie County v. McGhee and Harrington (Sygn. akt w Sądzie Najwyższym Stanów Zjednoczonych 08-1065). W tej sprawie prokuratorzy z hrabstwa Pottawattamie w stanie Iowa w toku postępowania przygotowawczego sprawy o morderstwo wymusili fałszywe zeznania na świadkach a następnie przedstawili tak sfabrykowane dowody przed sądem co doprowadziło do skazania oskarżonych. Sprawa odpowiedzialności cywilnej prokuratorów rozpoznana w dwóch instancjach na niekorzyść prokuratorów, a następnie na skutek odwołania trafiła przed Sąd Najwyższy. W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy miał rozstrzygnąć czy prokurator może utracić swój immunitet od odpowiedzialności cywilnej w sytuacji gdy świadomie posłużył się fałszywymi zeznaniami świadka, co doprowadziło do niesłusznego skazania. Niestety sprawa zakończyła się ugodą w wysokości 12 milionów dolarów i tym samym postępowanie przed Sądem Najwyższym zostało umorzone pozostawiając powyższą kwestię nie rozstrzygniętą na poziomie federalnym.

121 Zob. Proulx v. AG Quebec [2001] 3 S.C.R. 9 oraz Miazga v. Kvello Estate 2009 SCJ No. 50.

Podsumowanie

Truizmem jest stwierdzenie, iż każdy człowiek powinien ponosić odpowiedzialność za swoje błędy. Prokurator może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje uchybienia związane z wykonywaniem swoich obowiązków, a także czyny stanowiące przestępstwa lub uderzające w godność sprawowanego przez prokuratora urzędu.

Czy odpowiedzialność, którą na podstawie prawa polskiego ponoszą prokuratorzy jest wystarczająca? Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy system nie odbiega znacząco od unormowań zawartych w prawie innych krajów. Podkreślić należy, iż analiza systemu odpowiedzialności prokuratorów w Polsce nie budzi większych zastrzeżeń, chociaż z pewnością może on zostać w kilku miejscach poprawiony. Wątpliwości powstają przede wszystkim, gdy analizie poddana zostanie praktyka, np. przestrzeganie terminów przedawnienia w kontekście postępowań o uchylenie immunitetu. Nawet najlepiej skonstruowane prawo pozostanie bezużyteczne, gdy nie będzie przestrzegane. A właściwe stosowanie przepisów prawa nie może zostać ocenione pozytywnie zważywszy na przedstawione statystyki.

Prokuratorzy ponoszą odpowiedzialność służbową w zakresie podejmowanych przez nich decyzji i kierunku postępowania jednakże z poszanowaniem zasady niezależności prokuratorowskiej. Zmiany, które zostały wprowadzone w ostatnich miesiącach do ustawy o prokuraturze, zwiększają zakres niezależności prokuratorowskiej, choć mogą być jeszcze dopracowane. Zdecydowanie jednak należy wprowadzić weryfikację pracy poszczególnych prokuratorów poprzez okresową ich ocenę.

Postępowania dyscyplinarne mają na celu stwierdzić czy dany prokurator dopuścił się uchybień przewidzianych w ustawie obejmujących zarówno przewinienia związane z wykonywaniem obowiązków służbowych, jak i stojących w sprzeczności z charakterem sprawowanego urzędu. Największe wątpliwości budzi niejawność postępowań zaprojektowanych w chwili obecnej w sposób, który z zasady uniemożliwia opinii społecznej zapoznać się z przebiegiem i wynikami działań dyscyplinujących w myśl źle pojętej solidarności zawodowej.

Najwięcej wątpliwości budzi system odpowiedzialności karnej prokuratorów. W założeniu ograniczenia związane z immunitetem prokuratorowskim mają chronić prokuratorów przed nieuzasadnionym ściganiem ich za przestępstwa, co mogłoby uniemożliwiać wykonywanie zadań procesowych. Proponuje się więc eliminację immunitetu od odpowiedzialności karnej i pozostawienie jedynie rozwiązań ograniczających możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prokuratora za działania związane z jego obowiązkami na kształt obecnie funkcjonujących (zniewaga, zniesławienie).

Wreszcie w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej o charakterze materialnym sugeruje się wprowadzenie rozwiązań umożliwiających roszczenia regresowe wobec prokuratorów za postępowania, w których stwierdzono przewlekłość, jedynie w przypadku, gdy wynikała ona z rażących zawinionych zaniedbań prokuratora.

Bibliografia

1. Akty prawne

- Memorandum wyjaśniające (Explanatory Memorandum) dołączone do Rekomendacji Rady Europy Rec(2000)19, dostępne na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf).
- Rekomendacja Rec(2000)19 przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 6 października 2000 r. Rola prokuratury w systemie prawa karnego (The Role of the Public Prosecution in the Criminal Justice System), dostępna na stronie internetowej [http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec\(2000\)19_E.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/rec(2000)19_E.pdf).
- Wytyczne dotyczące roli prokuratorów (Guidelines on the Role of Prosecutors) przyjęte na VIII Kongresie Organizacji Narodów Zjednoczonych o zapobieganiu przestępczości i traktowaniu przestępców, Hawana 27 sierpnia – 7 września 1990 r., dostępne w języku angielskim na stronie internetowej <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1985 r., Nr 31, poz. 138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury (Dz. U. z 2007 r. Nr 169, poz. 1189).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2010 r., Nr 49, poz. 296).

2. Orzeczenia sądowe

- Buckley v. Fitzsimmons, 509 U.S. 259 (1993).
- Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S. 800 (1982).
- Imbler v. Pachtman, 424 U.S. 409 (1976).
- Krieger v. Law Society of Alberta, 2002 SCC 65, [2002] 3 S.C.R. 372.
- Miazga v Kvello Estate 2009 SCJ No. 50.
- Proulx v AG Quebec [2001] 3 S.C.R. 9.
- Uchwała SN z dnia 24 lutego 1998 r., I KZP 36/97, OSNKW 3-4/1998, poz. 12.
- Uchwała SN z dnia 8 maja 2002 r., SNO 8/02, OSNKW 2002, nr 9–10, poz. 85.
- Wyrok WSA w Łodzi w wyroku z 4 lutego 2010 r., sygn. I SA/Łd 768/09, opub. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy w wyroku z 17 lutego 2010 r., sygn. I SA/Bd 680/09, Lex nr 570470.

3. Artykuły i monografie

- Bojańczyk, Antoni, W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych, *Palestra* 2007, Nr 9-10.
- Chojniak, Łukasz, Odszkodowanie za niesłuszne skazanie w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia [w:] P. Hofmański, *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2010.
- Grzegorzczak, Tomasz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Grzegorzczak, Tomasz, Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawą z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 1-2.
- Herzog, Aleksander, Postępowanie w sprawach o uchylenie immunitetu prokuratorskiego – stan prawny i praktyka (część I), *Prokuratura i Prawo* 2008, nr 4.
- Herzog, Aleksander, Postępowanie w sprawach o uchylenie immunitetu prokuratorskiego – stan prawny i praktyka (część II), *Prokuratura i Prawo* 2008, nr 6.
- Hofmański, Piotr, Sadzik, Elżbieta, Zgryzek, Kazimierz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kładoczny, Piotr, Pietryka, Artur, Bernatt, Maciej, Grabowska, Barbara, *Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Warszawa 2010.

- Kurzępa, Bolesław, Uregulowania Kodeksu Karnego, Kodeksu Postępowania Karnego i ustawy o prokuraturze stwarzające zagrożenia bytowe dla prokuratorów, *Prokurator* 2004, Nr 2.
- Marguery, Tony Paul, Unity and diversity of the public prosecution services in Europe, A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems, praca magisterska z 2008, opublikowana na stronie internetowej <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/jur/2008/t.p.marguery/>.
- Mik, Beata, Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów - fakt czy iluzja, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 5.
- Parulski, Krzysztof, Reforma prokuratury, *Prokurator* 2004, nr 2.
- Rzepa, Zbigniew, Odpowiedzialność cywilna prokuratury i prokuratorów, *Prokurator*, 2008, nr 2-3, s. 71-75.
- Samborski, Edward, *Zarys metodyki pracy prokuratora*, Warszawa 2007.
- Sękała, Małgorzata, Glosa do postanowienia SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III SZ 2/01, *Prokuratura i Prawo* 2004, nr 1.
- Stefański, Ryszard, Środki zapobiegawcze w polskim procesie karnym de lege lata i de lege ferenda, referat wygłoszony na konferencji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w dniu 6 lipca 2010 r.
- Świda, Zofia, Ponikowski, Ryszard, Posnow, Włodzimierz, *Postępowanie karne. Część ogólna*, Wolters Kluwer 2008.
- Świeczkowski, Krzysztof Karol, Postępowania dyscyplinarne sędziów i prokuratorów, zawieszenie w czynnościach służbowych, *Prokurator* 2005, nr 2-3.
- Świeczkowski, Krzysztof Karol, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody prawnicze, *Prokurator* 2006, Nr 3.
- Tybur, Alfred, Problematyka „sygnalizacji” w nowym kodeksie postępowania karnego, *Prokuratura i Prawo*, 1998, nr 4.

4. Publikacje prasowe

- Gardocki, Lech, Błędny projekt, *Rzeczpospolita* z dnia 6 kwietnia 2006 r.
- Łukaszewicz, Agata, Za zwłokę płaci prokuratura a nie prokurator, *Rzeczpospolita* z dnia 11 lutego 2010 r.
- Skała, Jacek, Kontrowersyjne oceny okresowe prokuratorów, artykuł dostępny na stronie <http://lex.pl/?cmd=artykul,3876>.

5. Inne źródła

- Dane Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 4 września 2008 r. (PR I 066-24/08).
- Dane Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 18 czerwca 2009 r. (PR IIp 9/09).
- Dane Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej przekazane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w dniu 17 lipca 2009 r. (PR IIp 13/09).
- Dane Europejskiej Sieci Sądowniczej (European Judicial Network) dostępne na stronie internetowej http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_hun_pl.htm.
- Międzynarodowe zasady dotyczące niezależności i odpowiedzialności sędziów, prawników i prokuratorów. Podręcznik dla praktyków (International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors. A Practitioners' Guide), Genewa 2004, dostępny na stronie internetowej <http://www.icj.org/dwn/database/PG-J&L-ENG.pdf>.
- Opinia Departamentu Legislacyjno – Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2010 roku, dostępna na stronie http://www.prokuratura-zz.pl/do_pobrania/opinia_departamentu_legislacyjno-prawnego_ministerstwa_sprawiedliwosci.pdf.
- Opinia prawna przygotowana przez dr Michała Gabriel-Węglowskiego na zlecenie Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w przedmiocie projektu z dn. 2 lutego 2010 r. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości „Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury” dostępna na stronie <http://www.prokuratura-zz.pl/> w dacie 12 lutego 2010 r.
- Opinia Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 roku o projekcie ustawy z dnia 27 kwietnia 2009 r. wprowadzenia – do ustawy o Prokuraturze – instytucji okresowych ocen prokuratorów, dostępna na stronie <http://www.sprp.pl/tresc/aktualnosci/c314a029ce339c60dfd-b4af25a5e7413.pdf>.
- Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2009 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich (DL-P-I-0760-2/09).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 stycznia 2009 roku do Ministra Sprawiedliwości (RPO-603017-11/08/PS).
- Projekt z dnia 7 października 2010 r. ustawy z dnia... o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem, dostępny na stronie <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-panstwowe/>.
- Raport państwowy o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Austria, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/hungary/country_report/2800/.
- Raport państwowy o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Niemcy, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/germany/country_report/2788/.
- Raport państwowy o zadaniach i kompetencjach prokuratury – Austria, projekt Eurojustice dostępny na stronie http://www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1363/.

- Sprawozdanie z 8 września 2009 roku z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury dotyczące ewidencji spraw, czynności procesowych prokuratora w sprawach karnych oraz wnoszonych i rozpoznawanych w tych sprawach środków odwoławczych za pierwsze półrocze 2009 roku dostępne na stronie internetowej http://www.pk.gov.pl/upload_doc/000001234.pdf.
- Uwagi do projektu Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury opracowane w dniu 12 lutego 2010 r. przez prokuratora Waldemara Kawalca, niepubl.

Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- a. Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i prawnorządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- b. **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- c. Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- d. **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- e. Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), z siedzibą w Warszawie, istnieje od 1989 roku. Jej powstanie poprzedziła siedmioletnia podziemna działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, którego misją było monitorowanie wywiązywania się władz PRL ze zobowiązań dotyczących praw i wolności człowieka, przyjętych w 1975 roku w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach. Po zmianie ustroju politycznego członkowie Komitetu stworzyli Fundację – niezależną instytucję edukacyjno-badawczą, której misją jest budowanie państwa prawa, strzeżenie praw i wolności człowieka oraz propagowanie kultury owych praw w Polsce i innych krajach.

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

- a. **EDUKACJA** za granicą i w Polsce, między innymi Szkoła Praw Człowieka dla absolwentów szkół wyższych, roczny kurs dla studentów, treningi umiejętności skutecznego działania na rzecz praw człowieka dla uczestników spoza Polski: Letnie i Zimowe Szkoły Praw Człowieka oraz Wyższy Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka. Jedną z form edukacji jest Międzynarodowy Festiwal WATCH DOC's „Prawa człowieka w filmie”.
- b. **DZIAŁALNOŚĆ W INTERESIE PUBLICZNYM** – w tym monitoring tworzenia prawa i instytucji publicznych (np. warunków pracy sądów, policji, dostępu do pomocy prawnej, praw pacjentów), programy świadczące bezpłatną pomoc prawną dla obywateli polskich, uchodźców i osób należących do mniejszości. Obecnie dział prawny HFPC prowadzi działalność w ramach pięciu programów merytorycznych, wśród których: Program Spraw Precedensowych, Program Interwencji Prawnej, Program Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce oraz Klinika Prawa „Niewinność”.

HFPC współpracuje z Radą Europy, OBWE, ONZ (ma status konsultatywny przy Radzie Społeczno Gospodarczej ONZ, ECOSOC) oraz z polskimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Fundacją kieruje pięcioosobowy Zarząd, na czele którego stoi Danuta Przywara (socjolog), oraz sześcioposobowa Rada z przewodniczącą Haliną Bortnowską-Dąbrowską (etyk, publicystka).

Fundacja FOR

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa
telefon: +48 (22) 427 40 10
faks: +48 (22) 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgody 11
00-018 Warszawa
telefon: +48 (22) 828 10 08, 828 69 96, 556 44 40
faks: +48 (22) 556 44 50
strona internetowa: www.hfhr.org.pl