

Beata Bieńkowska • Piotr Kruszyński
Cezary Kulesza • Piotr Piszczek

WYKŁAD PRAWA KARNEGO PROCESOWEGO

redakcja naukowa
prof. dr. hab. Piotr Kruszyński



Temida 2

Białystok 1998

Poszczególne rozdziały napisali:

Beata Bieńkowska - II; III; IV pkt 1

Piotr Kruszyński - I, X, XIII; XIV

Cezary Kulesza - IV pkt 2, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII;
XV-XVIII; XXIV

Piotr Piszczek - XIX-XXIII; XXV

© Copyright by Temida 2
Białystok 1998

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83-86137-56-8

Opracowanie graficzne okładki
Jerzy Banasiuk

Układ typograficzny
Krzysztof Kruuszewski

Redaktor techniczny
Jerzy Banasiuk

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk: ORTHDRUK, Białystok, tel. 742-25-17

ORGANIZACJA I ZASADY DZIAŁANIA PROKURATURY

1. Struktura prokuratury

A. Uwagi wprowadzające

W Polsce zasadnicze przepisy odnoszące się do prokuratury mieszczą się w ustawie z 20 czerwca 1985 r. (tekst. jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 z późn. zmianami).

Prokuratura jest instytucją odrębną od sądownictwa. Nazwy poszczególnych urzędów prokuratorskich nie wskazują na zależność od sądów, tak jak to było w okresie międzywojennym, gdy rozróżniano prokuratorów sądów okręgowych, sądów apelacyjnych oraz prokuratorów Sądu Najwyższego. Mimo rozdzielenia pionu sądowego i prokuratorskiego, na najwyższym szczeblu nastąpiło personalne połączenie funkcji zwierzchnika prokuratury z funkcją naczelnego organu administracji sądowej. Minister Sprawiedliwości stał się zarazem Prokuratorem Generalnym.

Prokuratorę stanowią: Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokurator apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych. Prokuratorami wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowych prokurator okręgowych i wojskowych prokurator garnizonowych (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o Prokuraturze).

Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw: o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy - Prawo o adwokaturze wprowadziła istotne zmiany do ustawy z dnia 20

czerwca 1985 r. o Prokuraturze. Zmiany te obejmują rozwiązania ustrojowo organizacyjne, polegające na powołaniu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Prokuratury Krajowej. Zmiany dotyczą także poszerzenia niezależności (samodzielności) prokuratorów przy dokonywaniu czynności procesowych. Przywrócono instytucję kolegium w prokuraturze wojewódzkiej.

B. Prokuratura Krajowa

Jest jednostką organizacyjną prokuratury powszechnej najwyższego szczebla - centralnego, wchodzącą w skład Ministerstwa Sprawiedliwości, skupiającą prokuratorów zajmujących najwyższe stanowiska służbowe - prokuratorów Prokuratury Krajowej. Prokuraturą Krajową, w zakresie określonym przez Prokuratora Generalnego, kieruje Prokurator Krajowy (art. 17 ust. 1 ustawy o Prokuraturze).

Prokuratura Krajowa koordynuje nadzór służbowy nad pracą terenowych jednostek prokuratury oraz koordynuje działalność w zakresie ścigania przestępstw prowadzonych przez inne organy państwowe.

Na szczeblu centralnym dokonuje się również interpretacji przepisów w związku z pytaniami formułowanymi przez prokuratorów wojewódzkich i apelacyjnych. Utworzenie Prokuratury Krajowej zwiększa samodzielność jednostki organizacyjnej prokuratury na szczeblu centralnym, wchodzącej w skład Ministerstwa Sprawiedliwości. Poprzez utworzenie Prokuratury Krajowej struktura prokuratury została ukształtowana odpowiednio do struktury sądownictwa. Rozwiązanie to jest istotne dla pozycji i rangi prokuratora, będącego ważnym współczynnikiem wymiaru sprawiedliwości.

Prokuraturą Krajową, w zakresie określonym przez Prokuratora Generalnego, kieruje Prokurator Krajowy. Jest on jednym z zastępców Prokuratora Generalnego, powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokurator Krajowy, jak również i inni zastępcy Prokuratora Generalnego, może być powołany tylko spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej.

C. Prokuratura Apelacyjna

Na mocy upoważnienia ustawowego, Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem z 24 VI 1993 r. utworzył prokuratury apelacyjne.

Terytorialny zakres działania tych prokuratur pokrywa się z obszarami właściwości sądów apelacyjnych tam funkcjonujących.

Prokuraturą apelacyjną kieruje prokurator apelacyjny, który jest przełożonym prokuratorów prokuratury apelacyjnej, prokuratorów prokuratur wojewódzkich oraz prokuratorów prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury apelacyjnej (art. 17 ust. 1¹ ustawy o Prokuraturze).

Ponadto, z mocy ustawy, prokurator apelacyjny jest przewodniczącym zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej (art. 15 ust. 2 ustawy o Prokuraturze). Pełni funkcję przewodniczącego kolegium prokuratury apelacyjnej (art. 21 ust. 1 ustawy o Prokuraturze), a także jest przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do prokuratorów prokuratury apelacyjnej, prokuratorów prokuratur wojewódzkich i prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury apelacyjnej (art. 69 ustawy o Prokuraturze)

D. Prokuratura Wojewódzka

Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. przywróciła instytucję kolegium prokuratury wojewódzkiej. Kolegium to składa się z czterech do dziesięciu członków wybieranych w dwóch trzecich przez zebranie prokuratorów prokuratury wojewódzkiej oraz delegatów prokuratorów prokuratur rejonowych, a w jednej trzeciej powołanych przez prokuratora wojewódzkiego spośród podległych mu prokuratorów. Przewodniczącym kolegium prokuratury wojewódzkiej jest prokurator wojewódzki. Kadencja kolegium trwa dwa lata (art. 22 a ustawy o Prokuraturze).

2. Zasady, na jakich zbudowana jest prokuratura

Prokuratura zbudowana jest na pewnych zasadach takich, jak:

- zasada niezależności prokuratorów;
- hierarchicznego podporządkowania;
- jednolitości i niepodzielności prokuratury.

A. Zasada niezależności prokuratorów jest to zasada ustrojowa prokuratury obowiązująca od 1990 r. W myśl tej dyrektywy, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest nieza-

leżny, z zastrzeżeniem przepisów ust. 2-5 art. 8 ustawy o Prokuraturze. Chodzi tu o niezależność zewnętrzną, bowiem w zakresie niezależności wewnętrznej istnieją poważne ograniczenia. Jest on niezależny od innych organów państwowych i wykonuje tylko polecenia przełożonych. W tym sensie niezależność oznacza brak podporządkowania na zewnątrz.

Gwarancjami niezależności są:

- a) nieusuwalność ze stanowiska,
- b) immunitety prokuratorskie - formalny i materialny,
- c) ustawowe prawo do własnego zdania.

Ad a). Ustawa o Prokuraturze przewiduje odwołanie (fakultatywne lub obligatoryjne) prokuratora oraz utratę stanowiska. W przeciwieństwie do bardzo silnych gwarancji nieusuwalności sędziego, prokurator może być m.in. odwołany przez Prokuratora Generalnego, jeśli pomimo dwukrotnego ukarania przez komisję dyscyplinarną karą inną niż upomnienie lub wydalenie ze służby prokuratorskiej, popełnił przewinienie służbowe, a w tym dopuścił się oczywistej obrazy przepisów prawa lub uchybił godności urzędu prokuratorskiego.

Prokurator samodzielnie podejmuje czynności określone w ustawie. Jest obowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania obywateli (art. 7 ustawy o Prokuraturze).

Ad b). **Immunitet prokuratorski** jest kolejną gwarancją niezależności prokuratora.

Ad c). **Ustawowe prawo do własnego zdania** - jest kolejną gwarancją niezależności prokuratorów. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony wydaje na piśmie, a na żądanie prokuratora - wraz z uzasadnieniem. Jeśli prokurator nie zgadza się z poleceniem, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności, albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie, chyba że wydał je Prokurator Generalny (art. 8 ust. 3 ustawy o Prokuraturze).

Polecenie dotyczące treści czynności procesowej, wydane przez innego przełożonego niż bezpośrednio przełożony, nie może obejmować sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem.

W przypadku, gdy w postępowaniu sądowym ujawnią się nowe okoliczności, prokurator samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem tego postępowania.

B. W stosunkach wewnętrznych w prokuraturze funkcjonuje **zasada hierarchicznego podporządkowania**, z której wynika obowiązek wykonywania zarządzeń, wytycznych i poleceń przełożonego prokuratora. Prokuratorzy niższego rzędu są podporządkowani prokuratorowi wyższego rzędu, a wewnątrz poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury - prokuratorzy podwładni, prokuratorom przełożonym.

Obie zasady: niezależności i hierarchicznego podporządkowania przeplatają się nawzajem. Ustawową zasadę samodzielności prokuratora przy wykonywaniu czynności procesowych wzmacniają przepisy Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury, które stanowią, że prokurator samodzielnie wykonuje czynności określone w ustawach i jest odpowiedzialny za ich prawidłowość i terminowość, a zwłaszcza za treść i formę postanowień, zarządzeń i innych pism procesowych oraz rzetelność ustnych sprawozdań i ścisłość informacji. Prokurator podpisuje sporządzone przez siebie pisma z zakresu zleconych mu czynności, jeśli przepisy regulaminu lub wewnętrznego podziału czynności nie stanowią inaczej (§ 13 ust. 1 i 2 ustawy o Prokuraturze).

3. Zasady działania prokuratury

Hierarchiczne podporządkowanie wyraża się w dwóch szczegółowych zasadach: substytucji i dewolucji.

A. Zasada substytucji jest to dyrektywa, w myśl której prokurator przełożony ma prawo zlecić czynności prokuratorowi podwładnemu. W tym przypadku podwładny organ wstępuje w prawa i obowiązki przełożonego.

Istnieją wyjątki od tej zasady. Ustawa niekiedy wymaga, aby niektóre czynności zostały wykonane przez Prokuratora Generalnego.

Niektóre czynności są zastrzeżone dla prokuratorów określonego rzędu, np. dla prokuratorów wojewódzkich. Takie czynności nie mogą być zlecone prokuratorowi niższego rzędu, mogą być wykonywane tylko przez prokuratorów nadrzędnych. Nie wolno przekazać prokuratorowi podwładnemu kontroli prokuratora przełożonego ani nadrzędnego, np. nie wolno zlecić prokuratorowi rejonowemu, by rozpoznał zażalenie na czynność prokuratora wojewódzkiego. Taka substytucja byłaby sprzeczna z zasadą hierarchicznego podporządkowania.

B. Zasada dewolucji, będąca odwrotnością zasady substytucji - czyli dyrektywa, w myśl której prokurator przełożony może przejść do wykonania czynność prokuratora podwładnego. Jest to reguła, w myśl której każdy nadrzędny organ prokuratury może wykonać czynność należącą do zakresu działania organu podrzędnego z takim skutkiem, z jakim wykonałby tę czynność organ podrzędny oraz ma prawo uchylić decyzję wydaną przez ten organ, chyba że ze względów prawnych uchylenie tej decyzji jest niedopuszczalne.

Substytucja i dewolucja umożliwiają przeniesienie czynności prokuratorskiej w dół i w górę drabiny hierarchicznej, stanowią jedną z najskuteczniejszych gwarancji oporu przed niepożądanymi wpływami czynników lokalnych. Prawidłowa organizacja i racjonalny podział pracy z powodzeniem mogą być przeprowadzone za pomocą norm niższego rzędu niż normy ustawowe. Podział pracy jest sprawą głównie wewnętrzną prokuratury - w takim stopniu, w jakim pozostaje korzystanie z prawa substytucji albo dewolucji.

Dewolucję należy stosować w celu sprawowania skutecznej kontroli nad podległymi organami. Postulat należytego sprawowania kontroli przez organ przełożony pociąga za sobą konieczność wyposażenia go w prawo dewolucji.

Zasada dewolucji ma też swe granice. Nie powinien prokurator nadrzędny przejmować wydania decyzji, jeśli w ten sposób strona zostałaby pozbawiona należnego jej środka odwoławczego (np. gdyby Prokurator Generalny umorzył śledztwo, nie byłoby organu, do którego pokrzywdzony mógłby złożyć zażalenie na takie postanowienie).

C. Zasada jednolitości i niepodzielności prokuratury polega na tym, że prokuratura stanowi jednolity organ państwa, w związku z

czym czynności poszczególnych prokuratorów uważane są za czynność całej prokuratury.

Podział czynności w prokuraturze jest sprawą wewnętrzną prokuratury, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie. Zmiana prokuratora w toku czynności nie pozbawia jej ważności, nie budzi zastrzeżeń (indyferencja). Ewentualne niezastosowanie się prokuratora do polecenia przełożonego nie pozbawia ważności tej czynności. Gdyby nawet prokurator oświadczył, że czynność prokuratora podwładnego wykonana została niezgodnie z jego wolą, czynność ta nie stanie się przez to wadliwa.