

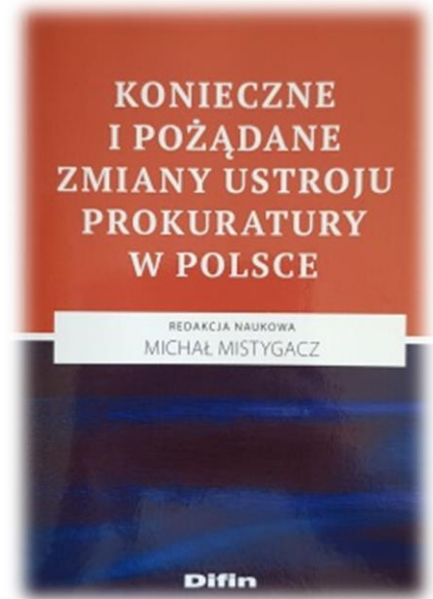
Rozdział w książce pod red. dr. M. Mistygacza  
„*Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*”  
(Warszawa 2020)

Dr Michał GABRIEL-WĘGŁOWSKI

---

**SAMODZIELNY PROKURATOR  
ŚLED CZY JAKO ELEMENT  
REFORMY PROKURATURY –  
PRÓBA KONSTRUKCJI**

---



We współczesnym ustrojodawstwie można wyróżnić trzy zasadnicze typy kształtujące pozycję Prokuratury. Po pierwsze, jako instytucję związaną z aparatem rządowym poprzez połączenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. Po drugie, jako podmiot względnie usamodzielniony poprzez istnienie autonomicznego prokuratora generalnego i podległych mu prokuratorów. Po trzecie, charakterystyczny dla Stanów Zjednoczonych system – obok mianowanych przez Prezydenta USA Prokuratora Generalnego (United States Attorney General), wchodzącego w skład administracji (rządu) i podległych mu prokuratorów federalnych (US attorneys) urzędujących na obszarze poszczególnych dystryktów sądowych - prokuratorów stanowych i prokuratorów lokalnych, o mocno niejednolitej strukturze, pozycji i zadaniach, bardzo często wybieralnych w wyborach powszechnych<sup>1</sup>.

Niezależnie od przyjętego modelu w każdym państwie pojawiają się, co oczywiste, sprawy, które z uwagi na swe uwarunkowania i częsty kontekst polityczny, z jednej strony z reguły budzą duże zainteresowanie i częste kontrowersje w opinii publicznej, a z drugiej stawiają powołane do tego organy

---

<sup>1</sup> Bliższe omówienie bardzo zróżnicowanej struktury amerykańskiej Prokuratury można odnaleźć np. w publikacji P. Burego *Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki* (w:) O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.) *Instytucja demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016

przed trudnym wyzwaniem skutecznego i jednoznacznego ich wyjaśnienia. Często jednak towarzyszy tym działaniom zarzut stronniczości, opieszałości, pomijania „niewygodnych” wątków, bądź skupiania się na kwestiach drugorzędnych. Rzecz jasna, tego typu zarzuty formułowane są znacznie częściej w państwach – pomijając te w sposób oczywisty o charakterze autorytarnym – gdzie zawirowania historyczne nie pozwoliły jeszcze ugruntować odpowiedniej kultury politycznej i instytucjonalnej. Do takich państw z całą pewnością należy Polska, ledwie trzy dekady temu wyszarpawszy się z okowów narzuconych ponad 40 lat wcześniej przez stalinowski reżim, a i wcześniej niezwykle uboga w tradycję budowy nowoczesnego aparatu państwowego. W najnowszej historii Polski można wymienić wiele zdarzeń, które albo nie doczekały się należytego wyjaśnienia, albo – mimo prawidłowego działania Prokuratury i wspierających służb – medialny przekaz nie budował (z różnych przyczyn) wystarczającego zaufania do pracy prokuratorów i śledczych. Specyficznym remedium na ten problem miały stać się sejmowe komisje śledcze – wzorowane na przykładach zachodnich, przede wszystkim komisji Kongresu amerykańskiego. Jednakże niedojrzałość znacznej części polskiej klasy politycznej, prowadząca do „używania” komisji głównie jako narzędzia w walce politycznej, powoduje, że instrument ten funkcjonuje przede wszystkim jako medialna arena wymiany ciosów między oponentami<sup>2</sup>. Merytoryczny efekt działań tych komisji, nawet jeśli niesie pozytywną wartość, rzadko bywa wykorzystywany z punktu widzenia poprawy jakości funkcjonowania mechanizmów państwowych<sup>3</sup>.

Od powyższych problemów nie są jednak zupełnie wolne nawet dojrzałe demokracje, skutkiem czego pojawiają się koncepcje powoływania w pewnych okolicznościach specjalnego podmiotu śledczego, którego zadaniem jest

---

<sup>2</sup> W dotychczasowej historii polskiego parlamentu powołano 10 komisji śledczych, począwszy od 2003 r.

<sup>3</sup> Przykładem tego jest relatywnie mało „upolityczniona” Sejmowa Komisja Śledcza do sprawy K. Olewnika, której wnioski winny zostać szerzej spożytkowane, niż to miało miejsce. Zob. *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika*. Druk nr 4205 Sejmu RP VI kadencji, [orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/druk?OpenAgent&4205](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/druk?OpenAgent&4205).

wyjaśnienie danej sprawy. Oczywiście, od razu jako przykład nasuwają się USA i kilkanaście przypadków powołania specjalnego prokuratora / niezależnego radcy (*special prosecutor / independent counsel*<sup>4</sup>). Stworzenie specjalnego aktu prawnego dla tej instytucji w USA było reakcją na odwołanie przez prezydenta R. Nixona Archibalda Coxa w 1973 r. po kilku miesiącach działalności z funkcji specjalnego prokuratora powołanego dla wyjaśnienia afery Watergate<sup>5</sup>. W efekcie, w 1978 r. amerykański Kongres uchwalił ustawę o etyce administracji rządowej (*Ethics in Government Act*), będący podstawą prac późniejszych niezależnych prokuratorów. Jak wskazuje L. Pastusiak: „Urząd ten miał przekonać opinię publiczną, że osobistości polityczne, włącznie z prezydentem, nie będą w procesie karnym inaczej traktowane niż obywatele. Opierano się na fundamentalnej zasadzie ustroju demokratycznego, że ludzie sprawujący władze nie mogą być poza prawem, lecz muszą mu podporządkowywać się w pełni. Uznano, że śledztwo i dochodzenie musi być prowadzone przez kogoś, kto nie jest zależny od Departamentu Sprawiedliwości i od prokuratora generalnego, czy od kogoś z administracji rządowej. W związku z tym przyjęto, że prokurator niezależny powinien być wybrany przez organ sądowy, a pozbawiony stanowiska może być przez prokuratora generalnego tylko po wykazaniu przez sąd ważnych do tego powodów lub niezdolności do wykonywania powierzonych mu misji.”<sup>6</sup>. W 1999 r. ustawa o etyce w administracji rządowej – kilkakrotnie wcześniej nowelizowana – wygasła. Nie zniknął jednak kluczowy urząd, obecnie zwany Radcą Specjalnym (*special counsel*). Możliwość jego powołania i zasady działania opierają się na Rozdziałach VI („Offices Of Independent Counsel, Department Of Justice”) i VII („Office Of Independent Counsel”) w Tytule 28 („Judicial Administration”) Kodeksu Przepisów Federalnych (CFR)<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Zmiana nazewnictwa na mniej „oskarżycielskie” nastąpiła nowelizacją ustawy w 1983 r.

<sup>5</sup> Jak podaje angielskojęzyczna wersja Wikipedii w wyniku postępowania wyjaśniającego tę sprawę doszło do oskarżenia 69 urzędników rządu USA, z których 48 zostało uznanych winnymi różnych przestępstw, w tym dwóch ówczesnych, kolejnych Prokuratorów Generalnych USA, John N. Mitchell i Richard Kleindienst.

<sup>6</sup> L. Pastusiak, *Urząd prokuratora niezależnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Państwo i Prawo nr 3/1999.

<sup>7</sup> Code of Federal Regulations; <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/>

Działalność co najmniej specjalnych prokuratorów / radców odbiła się z pewnością szczególnym echem w opinii światowej: Lawrence Walsh, powołanego w ramach wyjaśniania afery Iran - Contras za prezydentury Ronalda Reagana; Kennetha Starra za kadencji Billa Clintona, celem wyjaśnienia afery Whitewater i ewentualnego krzywoprzysięstwa prezydenta na tle afery obyczajowej; i trzeciego, najbardziej aktualnego, Roberta Muellera, badającego udział Rosji w kampanii prezydenckiej Donalda Trumpa.

Zgodnie z obecnymi uregulowaniami Prokurator Generalny USA powołuje Radcę Specjalnego (choć w języku potocznym, przynajmniej w polskim przekazie prasowym nadal występuje pojęcie „specjalnego prokuratora”) jeżeli:

- śledztwo w sprawie lub oskarżenie danej osoby prowadzone przez Biuro Prokuratora Generalnego USA lub komórkę o uprawnieniach procesowych Departamentu Sprawiedliwości groziłoby konfliktem interesów dla Departamentu, albo istnieją inne nadzwyczajne okoliczności oraz
- pozostaje w interesie publicznym przekazania sprawy do wyjaśnienia Radcy Specjalnemu.

Przepis § 600 ust.3 CFR wskazuje, że urząd Radcy objąć może tylko prawnik, nie będący członkiem administracji rządowej, o opinii bezstronnego i uczciwego, o odpowiednim doświadczeniu, zapewniającym sprawne przeprowadzenie śledztwa, zgodnie z zasadami prawa karnego i Departamentu Sprawiedliwości, akceptujący – co wyraźnie zapisano w cytowanym przepisie – konieczność przedłożenia dobra prowadzonego śledztwa ponad inne zobowiązania zawodowe i poświęcenia śledztwu pełnego czasu pracy.

W postanowieniu o powołaniu Radcy Specjalnego Prokurator Generalny zobligowany jest do skonkretyzowania przedmiotu śledztwa. Jednakże uprawnienia Radcy obejmują także wszelkie inne przestępstwa federalne ujawnione w jego toku śledztwa, mające godzić w samo śledztwo (utrudnianie śledztwa, składanie fałszywych zeznań, niszczenie dowodów, zastraszenie świadków). W toku postępowania, Radca może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zgodę na włączenie do jego jurysdykcji ścigania także innych ujawnionych przestępstw, jeżeli jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy, a także na podjęcie akcji o charakterze cywilnym lub administracyjnym.

Radca co do zasady korzysta z pełni uprawnień prokuratorów federalnych i samodzielnie określa potrzebę i zakres ewentualnych informacji przekazywanych Prokuratorowi Generalnemu USA lub innym członkom Departamentu Sprawiedliwości w toku śledztwa, a także decyduje o przeprowadzaniu ewentualnych konsultacji.

Ograniczeniem swobody Rady Specjalnego jest prawo żądania przez Prokuratora Generalnego wyjaśnień co do podjętych działań śledczych lub oskarżycielskich, a w przypadku gdy Prokurator Generalny uznaje takie działania za nieuzasadnione w świetle reguł Departamentu Sprawiedliwości, powiadamia o tym Kongres USA. Zgodnie z § 600 ust.7 pkt d Prokurator Generalny USA ma również prawo odwołania Rady Specjalnego, podając na piśmie przyczynę tego kroku. Przy czym przesłanki odwołania są zakreślone szeroko: niewłaściwe postępowanie (*misconduct*), zaniedbanie obowiązkom (*dereliction of duty*), nieudolność (*incapacity*), konflikt interesów albo inny stosowny powód (*other good cause*), w tym pogwałcenie polityki Departamentu Sprawiedliwości.

Radca Specjalny ma prawo zażądać przydzielenia mu do współpracy pracowników Departamentu Sprawiedliwości, a także osoby spoza tego Departamentu. Departament winien zapewnić Radcy i jego biuru wszystkie niezbędne środki działania, a Radca w ciągu dwóch miesięcy od powołania przedstawia projekt swego budżetu. Na tej podstawie Prokurator Generalny przyznaje odpowiednie środki finansowe. Na trzy miesiące przed końcem roku podatkowego Radca przedstawia stan śledztwa i wnioski w zakresie budżetu na kolejny rok. Jeżeli Prokurator Generalny uznaje konieczność kontynuacji śledztwa, ustala budżet.

W trakcie prowadzonego śledztwa. Radca Specjalny powiadamia Prokuratora Generalnego o istotnych wydarzeniach, a kończy śledztwo przekazaniem Prokuratorowi poufnego raportu (*confidential report*). Prokurator Generalny zobowiązany jest powiadomić przewodniczących komisji sprawiedliwości obu izb Kongresu (Izby Reprezentantów i Senatu) oraz tzw. członków – seniorów mniejszości (*Ranking Minority Member*) tych komisji o konkluzjach przeprowadzonego śledztwa, w tym również o swoich ewentualnych zastrzeżeniach co do przebiegu działań Rady. Raport Rady podlega przekazaniu

opinii publicznej, jeżeli w ocenie Prokuratora Generalnego leży to w interesie publicznym.

\*

W realiach polskich, wyjaśnieniem wszelkich budzących podejrzenie popełnienia przestępstwa zdarzeń, o poważniejszym charakterze zajmuje się Prokuratura, z mniejszym lub większym wsparciem Policji i innych służb (głównie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Jej wiarygodność poddawana jest jednak z definicji wątpliwościom. Jedną z głównych podstaw takiego stanu rzeczy, choć z pewnością nie jedyną, jest fakt skupienia we władzy jednej osoby stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Nie jest to jedynie znak obecnych czasów, gdyż taka konstrukcja ustrojowa Prokuratury istnieje od 1989 r., jedynie z 6-letnią przerwą w latach 2010-2016, gdy samodzielne stanowisko Prokuratora Generalnego piastował Andrzej Seremet.

Zarzuty co do stronniczości Prokuratury – nawet, gdyby nie miały obiektywnego pokrycia w faktach – są subiektywnie w pełni uzasadnione. Elementarna logika, skutecznie ignorowana przez wielu decydentów, nie tylko z kręgu polityki, ale także innych środowisk, mających w różnych okresach wpływ na kształtowanie się podstaw prawnych, w tym konstytucyjnych, polskich instytucji, podpowiada bowiem, że wywodzący się z danej partii (lub koalicji partyjnej) Prokurator Generalny, to model dysfunkcyjny z punktu widzenia niezależności w ściganiu przestępstw. Nawet przy założeniu objęcia tej funkcji przez osobę o wysokich wartościach etycznych, stale będzie ona narażona na konflikt pomiędzy nimi a potrzebami skutecznej taktyki i strategii politycznej, mającej na celu utrzymanie zdobytej władzy, co jest jednym z zasadniczych celów polityki jako takiej.

Połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w sposób drastyczny godzi w zasadę wzajemnej kontroli i równowagi (*check and balance*) władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowej<sup>8</sup>. Sądowa kontrola

---

<sup>8</sup> Należy przy tym odrzucić, fundamentalny chyba, argument zwolenników łączenia obu tych funkcji w jednej ręce (ewentualnie włączania Prokuratora Generalnego jako podmiotu wyodrębnionego, w skład rządu), jakoby rozdział prowadził do utraty przez rząd wpływu na politykę karną. Rolą rządu

prawidłowości i legalności działania członków pozostałych dwóch władz, przynajmniej w sferze karnej (ale w braku inicjatywy innych uprawnionych do wszczęcie kontroli, także w innych sferach, np. administracyjnoprawnej), jest bowiem ściśle uzależniona od wpływu do sądu skargi oskarżyciela publicznego. A ta dla jej sformułowania wymaga uprzedniego przeprowadzenia odpowiedniego postępowania wstępnego (przygotowawczego), badającego zasadność jej wniesienia przez powołany do tego organ. Brak rzetelnego zbadania prowadzi do braku skargi, a w konsekwencji do braku kontroli przez niezawisły sąd.

Należy jednak postawić tezę, że choć trwałe i docelowe konstytucyjny, rozdział stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości jest historyczną koniecznością, to przynajmniej rozważyć należy wprowadzenie do polskiego porządku prawnego – oczywiście, również pożądane byłoby wówczas umocowanie w Konstytucji – instytucji (podmiotu), którą roboczo, a być może też finalnie, proponuję nazwać terminem „samodzielny prokurator śledczy”. Przed przejściem do omówienia *ratio legis* oraz przedstawieniem proponowanej

---

(czy szerzej, władzy wykonawczej), w tym ministra sprawiedliwości, nie jest bowiem prowadzenie polityki karnej, lecz sprawne administrowanie wymiarem sprawiedliwości i ewentualne nadawanie impulsów poprzez przedstawianie na forum rządowym inicjatyw prawodawczych. O polityce karnej można więc mówić wyłącznie w aspekcie władzy ustawodawczej (oczywiście, w dużym stopniu powiązanej z władzą wykonawczą), która poprzez uchwalanie określonych przepisów może starać się kształtować pożądane zachowania obywateli i podmiotów zbiorowych. Natomiast rolę Prokuratora Generalnego i Prokuratury, nie jest prowadzenie polityki karnej, lecz – co zresztą wynika i wynikało zarówno z obecnej ustawy *Prawo o prokuraturze z 2016 r.*, jak i z ustawy o *prokuraturze z 1985 r.* – strzeżenie praworządności (a więc postępowania zgodnego z prawem w różnych jego obszarach, nie tylko karnym), a zwłaszcza, jako element tej straży, czuwanie nad ściganiem przestępstw. Ponieważ polski kodeks postępowania karnego hołduje niemal pełnej zasadzie legalizmu (inna sprawa, czy słusznie), to trudno mówić o prowadzeniu polityki karnej, której głównym przejawem w praktyce stosowania prawa mogłoby być odstępowania od ścigania określonej kategorii czynów zabronionych z takich, czy innych powodów. Innymi słowy, przykładowo, za przejaw polityki karnej uznać można by odstępianie od zwalczania jakiegoś rodzaju przestępczości narkotykowej (np. produkcji, posiadania i handlu zieleń konopi innych niż włókniste, czyli marihuan). Taki jednak krok pozostaje całkowicie w gestii parlamentu, a nie władzy wykonawczej, a tym bardziej Prokuratora Generalnego.

konstrukcji prawnej, wyjaśnić należy to nazewnictwo, gdyż nie jest ono przypadkowe, lecz przyjmuję je z rozmysłem.

Otóż określenie „samodzielny” z jednej strony podkreśla niemal całkowitą niezależność (niezawisłość) takiego prokuratora, który czasowo wyłączony zostanie z podporządkowania Prokuratorowi Generalnemu. Z drugiej, świadomie unikam w ten sposób słów „specjalny”, czy „doraźny”, które mogą mieć – zwłaszcza to drugie – negatywną konotację z przeszłości. Mniejsze, ale nie pozbawione zupełnie znaczenia, jest dodanie określenia „śledczy”. Nie stosuję natomiast dla tej wyjątkowej z założenia instytucji określenia „niezależny” (zamiast „samodzielny”), gdyż w moim wyobrażeniu optymalnego kształtu Prokuratury każdy prokurator winien mieć bardzo szeroki zakres realnej niezależności, w jakimś jednak, niewielkim stopniu ograniczonej władzą Prokuratora Generalnego i bezpośredniego przełożonego<sup>9</sup>. Natomiast prokurator samodzielny winien cechować się niezależnością całkowitą.

Sens powstania instytucji samodzielnego prokuratora śledczego kryje się za dostrzeżeniem, że w praktyce zdarzają się sytuacje, w których powstaje podejrzenie popełnienia przestępstwa o takiej doniosłości dla życia społecznego, zahaczające wręcz niekiedy o problem racji stanu, że konieczne jest powierzenie wyjaśnienia sprawy organowi w najwyższym stopniu samodzielnemu i niezależnemu, a jednocześnie działającemu transparentnie na tyle, na ile jest to możliwe z punktu widzenia dobra prowadzonego śledztwa. Prawie zawsze sprawy tego typu posiadają mniejszy lub większy kontekst polityczny, czasem o podłożu również międzynarodowym. Biorąc pod uwagę historię Polski po 1989 r., nasuwają się przykłady co najmniej dwóch takich kazusów, w których powołanie samodzielnego prokuratora byłoby całkowicie uzasadnione. Pierwszą było skierowanie podejrzeń

---

<sup>9</sup> Niedoskonałości natury ludzkiej, brak profesjonalizmu – nieobcy, niestety, przecież niektórym przedstawicielom naszego zawodu – wymagają jednak zachowania pewnego „marginesu bezpieczeństwa” w postaci możliwości interwencji przełożonych, a nie wszystkie błędy prokuratorskie da się skorygować sądową kontrolą instancyjną, bądź będzie ona spóźniona w stosunku do wywołanych skutków. Rzecz bowiem nie w całkowitej dowolności działania każdego prokuratora, lecz by ingerencja prokuratorskiego czynnika nadrzędnego w jego postępowanie nie była rozbudowana, odbywała się na maksymalnie czytelnych zasadach i absolutnie wykluczała zmuszanie prokuratora do postępowania wbrew własnemu sumieniu.



o działalność szpiegowską wobec urzędującego Prezesa Rady Ministrów. Drugą, ujawnienie procederu nielegalnego podsłuchiwanie ważnych postaci życia publicznego, głównie polityków. Do tego typu sytuacji z pewnością można zaliczyć również pojawienie się podejrzenia popełnienia przestępstwa przez każdego urzędującego Prokuratora Generalnego.

Oczywiście, stworzenie funkcji samodzielnego prokuratora śledczego nie jest magicznym remedium na bolączki i słabości całego polskiego systemu ochrony praworządności, w tym ścigania przestępstw. Jest tylko proponowanym elementem całej palety reform, których wymaga zarówno Prokuratura, jak i Policja oraz inne służby. Kluczem przewodnim tych zmian winno być odpolitycznienia i profesjonalizacja instytucji<sup>10</sup>, o co, jak łatwo można dostrzec, skrajnie trudno. Wymieńmy je tu, tylko hasłowo i w odniesieniu do samej Prokuratury w sferach ustrojowo – organizacyjnej, funkcjonalnej i statusu prokuratora:

- częściowe zredefiniowanie zadań Prokuratury<sup>11</sup>;
- rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości;
- nadanie Prokuratorze własnego budżetu;
- nadanie Prokuratorowi Generalnemu ograniczonej inicjatywy ustawodawczej (w odniesieniu do sfery aktywności Prokuratury);
- utworzenie Krajowej Rady Prokuratury, z udziałem czynnika poza prokuratorskiego (w tym sędziowskiego) i wprowadzenie nadzoru sądowego (ochrony) nad niezależnością prokuratorów;
- przywrócenie kadencyjności części stanowisk kierowniczych (PG, zastępcy PG, szefowie jednostek Prokuratury);

---

<sup>10</sup> W tym aspekcie zwraca szczególną uwagę całkowicie lekceważony, tragiczny wręcz odpyw doświadczonych kadr ze wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju i brak ich zagospodarowania również po zakończeniu służby, a także bardzo niski poziom szkolnictwa zawodowego – przynajmniej policyjnego – w sferze dochodzeniowo – śledczej. Nie waham się postawić tezy, że zarówno bieżąco, jak i dalekosiężnie jest to jeden z głównych czynników zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, a zapewne i zewnętrznego, Polski.

<sup>11</sup> Reprezentowanie interesu publicznego – w tym pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego - przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi, SN, NSA, TK oraz Trybunałem Stanu; stanie na straży praworządności oraz ściganie i czuwanie nad ściganiem przestępstw tylko większej wagi (a nie wszystkich przestępstw).

- spłaszczenie struktury Prokuratury, być może poprzez włączenie dotychczasowych prokuratur rejonowych jako wydziałów do prokuratur okręgowych<sup>12</sup>, ale przede wszystkim, znacznie istotniejsze, uproszczenie nieczytelnej, wielostopniowej podległości służbowej;
- odebranie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wydawania rozporządzenia „Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury” i scedowanie tej kompetencji na Radę Ministrów;
- likwidacja zwierzchniego nadzoru służbowego prokuratury nadrzędnej, na rzecz „punktowej” inspekcji i nadzoru w razie uzasadnionej potrzeby w konkretnej sprawie;
- utrzymanie i rozszerzenie częściowej specjalizacji prokuratorów;
- zakaz odebrania sprawy prokuratorowi, z wyjątkami zastrzeżonymi do wyłącznej kompetencji Prokuratora Generalnego i Zastępców Prokuratora Generalnego i tylko w bardzo precyzyjnie określonych wypadkach<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> Wydziały rejonowe (tudzież prokuratury rejonowe przy zachowaniu ich odrębności w strukturze pionowej) winny pełnić trzy zasadnicze funkcje:

- prowadzenie i nadzorowanie śledztw w niektórych kategoriach przestępstw i pełnienie w tych sprawach czynności funkcji oskarżycielskich;
- realizacja czynności śledczych w sprawach nie cierpiących zwłoki, tj. czynności na miejscu zdarzenia oraz czynności w stosunku do osób, co do których organy ścigania skierowały wystąpienie o przesłuchanie i skierowanie wniosku do sądu o zastosowanie tymczasowego aresztowania
- podejmowanie decyzji o przyjęciu materiałów dochodzenia policyjnego i innych organów ścigania do wniesienia skargi oskarżycielskiej lub o odrzuceniu tych materiałów; rozstrzyganie w przedmiocie niektórych czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym w formie dochodzenia; pełnienie funkcji oskarżycielskich w sprawach dochodzeń, w których skierowano do sądu skargę oskarżycielską.

<sup>13</sup> a) długotrwałego zwolnienia lekarskiego prokuratora – referenta (przekraczającego 60 dni) lub  
b) stwierdzenia w drodze szczegółowego pisemnego uzasadnienia rażąco niewłaściwego prowadzenia lub nadzoru nad prowadzonym przez organ ścigania śledztwem, z możliwością odwołania się przez prokuratora oraz strony postępowania do sądu okręgowego albo  
c) uzasadnionego wniosku prokuratora – referenta o przekazanie sprawy do właściwej komórki organizacyjnej jednostki nadrzędnej, albo pionu Przystępczości Zorganizowanej, pionu wojskowego lub Głównej Komisji ŚPpNP.

- zwiększenie niezależności prokuratora w obrębie prowadzonego lub bezpośrednio nadzorowanego śledztwa – ograniczenie instytucji zmiany decyzji prokuratora podległego (art.8 obecnej ustawy) tylko do kompetencji Prokuratora Generalnego, jego zastępców oraz szefa jednostki organizacyjnej Prokuratury, w której prokurator prowadzi sprawę;
- stworzenie w sądach okręgowych wydziałów lub sekcji w wydziałach karnych do spraw postępowania przygotowawczego, przeprowadzających czynności w tych postępowaniach oraz rozstrzygających w kwestiach dotyczących niezależności prokuratora;
- całkowite zniesienie nadzoru prokuratorskiego nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi w formie dochodzeń i realizacji czynności śledczych w tych postępowaniach;
- przeniesienie niektórych dotychczasowych uprawnień prokuratorskich w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym w formie dochodzenia na organy ścigania (np. wnioskowanie do sądu o zwolnienie z tajemnicy bankowej);
- podleganie przez prokuratora wyłącznie Konstytucji i ustawom w sprawowaniu urzędu, ze ściśle określonymi ustawowo odstępstwami od tej zasady;
- zakaz przynależności partyjnej prokuratora zarówno w służbie czynnej, jak i w stanie spoczynku; zakaz sprawowania mandatu poselskiego w służbie czynnej
- ustanowienie możliwości delegowania prokuratora do innej jednostki Prokuratury tylko i wyłącznie za jego zgodą (przynajmniej w odniesieniu do delegacji do prokuratury niższego rzędu), na jasnych zasadach określonych w ustawie<sup>14</sup>;

---

<sup>14</sup> Nie może być bowiem tak, do czego prowadzi obecnie obowiązujące *Prawo o prokuraturze* – co potwierdza praktyka niektórych delegacji – że Prokuratura traktowana jest jak formacja paramilitarna, a prokuratorzy jak żołnierze, którymi nie są (z wyjątkiem prokuratorów wojskowych). Praca prokuratorska winna być postrzegana jako służba społeczeństwu, ale wypływać to powinno z postulowanych wymogów etycznych i kształtowania odpowiednich postaw w procesie

- zreformowanie systemu motywacyjnego dla prokuratorów<sup>15</sup>, z uwagi na niemal zupełny brak – zwłaszcza na poziomie prokuratur rejonowych – „twardych” narzędzi doceniania prokuratorów;
- przywrócenie w pełni jawnego dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego poprzez włączenie odwoławczego sądu dyscyplinarnego do sądów apelacyjnych, orzekających w sprawach prokuratorów w składzie dwóch prokuratorów i jednego sędziego sądu apelacyjnego lub okręgowego (z kasacją do Sądu Najwyższego);
- spłaszczenie systemu wynagrodzeń w Prokuraturze;
- wzrost wynagrodzeń kadry asystenckiej i urzędniczej (także zresztą w sądach).

\*

Powracając do koncepcji samodzielnego prokuratora śledczego, z pewnością musiałby być on podmiotem nadzwyczajnym, powoływanym wyjątkowo, tylko do spraw **o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa Państwa**. Wiodącą rolę w ściganiu przestępstw muszą przecież pełnić „normalne” struktury Prokuratury i służb policyjnych, do czego są powołane. Oczywiście, nie ma żadnej możliwości zdefiniowania z góry, które zdarzenie winno wejść w kompetencje samodzielnego prokuratora, zawsze będzie bowiem istnieć ryzyko zbytowego zawężenia lub poszerzenia zakresu kognicji. Decydować musi ewidentna waga zdarzenia, zdrowy rozsądek, dojrzałość w myśleniu o dobru Rzeczypospolitej i konsensus organów uprawnionych do powołania tego prokuratora *in concreto*. Stąd całościowy mechanizm powoływania, działania i odwoływania tego prokuratora winien być w jak najmniejszym stopniu wolny od czynnika politycznego.

Samodzielny prokurator śledczy powoływany byłby **spośród wszystkich prokuratorów**, pod warunkiem posiadania co najmniej 10-letniego doświadczenia zawodowego na stanowisku prokuratora, a zatem z wyłączeniem

---

aplikacji i asesury, a nie z prób narzucania dosłownej „służby”, na kształt wojskowej, czy policyjnej, w drodze niektórych uregulowań prawnych, zwłaszcza dotyczących wyznaczania miejsca pracy.

<sup>15</sup> Nagrody finansowe, ze zmianą mechanizmu ich przyznawania (rozpoznanie wniosków składanych przez przełożonych, przez komisje na szczeblu prokuratury regionalnej lub Prokuratury Generalnej, z udziałem prokuratorów wszystkich szczebli) oraz przywrócenie awansu poziomego.

okresu asesury prokuratorskiej. W efekcie zatem pozycję taką zająć może tylko osoba o doświadczeniu zaliczanym już co najmniej do średniego. Oczywiście, kandydat musiałby wyrazić zgodę na objęcie tego stanowiska. Wydaje się również, że **funkcję tę może piastować sędzia**, co najmniej szczebla sądu okręgowego. Co prawda, pewnym argumentem przeciwko temu mógłby być brak doświadczenia śledczego – dość naturalny – ale przeciwdziała temu, postulowana dalej i wręcz konieczna, możliwość dokooptowania zespołu prokuratorskiego pracującego pod kierunkiem samodzielnego prokuratora. Poza tym niewątpliwie są sędziowie, którzy posiadają predyspozycje śledcze, a niekiedy i doświadczenie zawodowe z wcześniejszej pracy prokuratorskiej.

Proces powołania powinien kształtować się w ten sposób, że inicjatywa przysługiwałaby Prokuratorowi Generalnemu, Prezydentowi RP, albo Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Rozważeniu podlegać może również przyznanie prawa złożenia wniosku Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Niemniej jednak krąg uprawnionych podmiotów winien być wąski. Sformułowany wniosek (inicjatywa) przedstawiany byłby Krajowej Radzie Prokuratury, której zgoda (lub jej odmowa) w terminie 30 dni byłaby wymagana, a jej udzielenie automatycznie prowadziłoby do powołania prokuratora. Przed podjęciem decyzji przez KRP Prokurator Generalny przedstawiałby kandydaturę samodzielnego prokuratora.

Kluczową sprawą jest **kadencja**. Należy mieć na względzie, że rolę samodzielnego prokuratora śledczego byłoby przeprowadzenie śledztwa co do zdarzenia zawierającego się w dość skonkretyzowanych ramach, a nie zwalczanie mniej lub bardziej amorficznego związku przestępczego, czy procederu. Trudno to przesądzać w pełni, ale długie doświadczenie zawodowe podpowiada, że poza sytuacjami nader wyjątkowymi wyjaśnienie większości trudnych spraw – przy założeniu sprawnego działania prokuratora, wyposażonego w odpowiednie środki prawne i logistyczno - finansowe, przy odpowiednim wsparciu funkcjonariuszy Policji lub służb specjalnych – powinno zamknąć się w okresie 12-24 miesięcy. Stąd postulat, by podstawowy okres powołania samodzielnego prokuratora wynosił 1 rok, z możliwością dwukrotnego przedłużenia tej kadencji o 6 miesięcy na jego wniosek przez Krajową Radę Prokuratury.

Śledztwo toczyłoby się na **zasadach ogólnych przewidzianych w kodeksie postępowania karnego**, ale należałoby rozważyć nadanie prokuratorowi pewnych uprawnień specjalnych skracających procedowania, np. prawo do samodzielnego, pełnego zwolnienia banku z tajemnicy bankowej, czy innego podmiotu z tajemnicy zawodowej (ewentualnie z możliwością zaskarżenia takiej decyzji do sądu, który rozpoznawałby zażalenie w terminie zawitym 7 dni). W bardzo niewielkim już obecnie zakresie, w którym decyzje prokuratora podlegają kontroli instancyjnej przez prokuratora nadrzędnego, nadzór ten sprawowałby Prokurator Generalny<sup>16</sup>.

Maksymalnie po upływie dwóch lat, o ile w tym czasie samodzielny prokurator nie zakończyłby prowadzonego postępowania – bądź to umorzeniem, bądź przedstawieniem zarzutu i skierowaniem aktu oskarżenia do sądu – kończyłby on swoją misję, będąc zobligowanym do przedstawienia w ciągu 3 miesięcy Krajowej Radzie Prokuratury i Prokuratorowi Generalnemu **szczegółowego raportu z przeprowadzonego śledztwa**. W tymże postępowaniu wyłączona byłaby instytucja przedłużenia śledztwa (która w ogóle pozbawiona jest sensu i powinna zostać wyeliminowana z polskiej procedury karnej<sup>17</sup>)

Dalsze decyzje co do biegu sprawy pozostawałyby w gestii Prokurator Generalnego. Jednakże, biorąc pod uwagę sens całej instytucji, ewentualne

---

<sup>16</sup> *De lege lata* dotyczy to jeszcze jedynie zażaleń składanych w trybie art.306 § 3 (na brak powiadomienie o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego), z art.465 §2a (na odmowę wszczęcia lub umorzenie postępowania w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego) i z art.626a k.p.k (na rozstrzygnięcie o kosztach w postępowaniu przygotowawczym). Z punktu widzenia zadania samodzielnego prokuratora są to więc kwestie zupełnie bez znaczenia, bądź marginalne; w pozostałym zakresie jego decyzje podlegałyby sądowej kontroli instancyjnej na zasadach ogólnych k.p.k.

<sup>17</sup> Problem przedłużania śledztwa jest silnie związany z wadliwie ukształtowanymi zasadami sprawowania nadzoru służbowego, a to z kolei z problemem niemal całkowicie fikcyjnej, deklaratywnej jedynie niezależności prokuratora. Nadzór służbowy winien zostać absolutnie zminimalizowany, w zamian za nadanie bardzo szerokiej faktycznej niezależności (niezawisłości) prokuratorom idącej jednak w parze z dużo większą odpowiedzialnością za prawidłowość prowadzenia postępowania przygotowawczego.

umorzenie postępowania przygotowawczego – zarówno przez samodzielnego prokuratora, jak i po zakończeniu jego kadencji przez innego prokuratora - podlegałoby kontroli z urzędu Izby Karnej Sądu Najwyższego w składzie 5-osobowym, który mógłby decyzję tę uchylić, wskazując kierunek i zakres ewentualnych dalszych czynności śledczych<sup>18</sup>.

W przypadku, gdyby we wzmiankowanym terminie 2-letnim prokurator sformułował akt oskarżenia, po upływie tego terminu nadal on i prokuratorzy – członkowie jego zespołu pełniliby funkcje oskarżycielskie, aż do prawomocnego zakończenia postępowania karnego. Przy czym, nie wymaga to istotnych działań ustawodawczych, z tym wyjątkiem, że w przypadku rozpoczęcia realnych prac legislacyjnych, konieczne byłoby ustalenie relacji funkcjonowania samodzielnego prokuratora i wyników jego czynności do ewentualnego postępowania przez Trybunałem Stanu.

Prokurator podejmowałby decyzję, co do skonstruowania zespołu prokuratorsko – policyjnego (lub/oraz z udziałem funkcjonariuszy innych służb), wspomagającego go w powierzonym zadaniu. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by miał on temu podołać w pojedynkę. Mógłby on zatem dobrać maksymalnie trzech wybranych przez siebie prokuratorów. Co do doboru funkcjonariuszy Policji lub służb specjalnych, wskazanie tych osób należałoby do kierownictwa danej służby, choć z pewnością w jakiś sposób uwzględnione winny być wskazówki prokuratora. Działalność prokuratora finansowana byłaby z budżetu Prokuratury Generalnej.

Najbardziej chyba newralgicznym elementem proponowanej instytucji jest kwestia zagwarantowania maksymalnej niezależności, bezstronności i swoistego bezpieczeństwa prawnego samodzielnego prokuratora, jak i prokuratorów włączonych przez niego do swojego zespołu. W tej ostatniej mierze bowiem, zważywszy na potencjalnie polityczny kontekst badanych spraw, prokurator prowadzący tego typu śledztwo niewątpliwie może narazić się na bezzasadne zarzuty motywowania określonych decyzji politycznie. Stąd musi istnieć

---

<sup>18</sup> Wydaje się, że nie powinien mieć wówczas zastosowania art.55 k.p.k. Natomiast Sąd Najwyższy powinien mieć możliwość co najmniej dwukrotnej, a nawet trzykrotnej odmowy zatwierdzenia umorzenia śledztwa samodzielnego prokuratora śledczego (lub jego kontynuatora, po zakończeniu kadencji tego prokuratora).

mechanizm zabezpieczający przed odwetem dyktowanym tego typu względami. W tej mierze należy zaproponować, po pierwsze, by samodzielny prokurator i współpracujący z nim prokuratorzy posiadali gwarantowany powrót na uprzednio zajmowane stanowisko służbowe, z niemożnością przeniesienia lub delegowania ich bez ich zgody do innych zadań służbowych przez okres 5 lat od powrotu na to stanowisko. Drugim „bezpiecznikiem” winna być ochrona w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej w odniesieniu do okresu pełnienia funkcji specjalnego prokuratora (lub udziału w jego zespole) poprzez możliwość uchylenia immunitetu prokuratorskiego, albo wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie za zgodą Izby Karnej Sądu Najwyższego, również orzekającej w składzie pięcioosobowym.

Z kolei niezależność prokuratora w prowadzonym śledztwie – poza przymiotami osobistymi – winien zabezpieczać tryb odwołania, polegający na umotywowanej decyzji Prokuratora Generalnego, wymagającej jednak uzyskania zgody Izby Karnej Sądu Najwyższego orzekającego w składzie 5 sędziów.

Oczywiście, funkcjonowanie instytucji samodzielnego prokuratora śledczego musiałoby zostać w maksymalnie szerokim stopniu uregulowane ustawą (jako jedno z rozdziałów obecnej, bądź nowej ustawy dotyczącej Prokuratury), a podstawowy zrąb tej instytucji winien znaleźć oparcie w Konstytucji. Z tym, że ze względów oczywistych, to ostatnie oczekiwanie w najbliższych latach, jest wydaje się być nierealne.

Podsumowując niniejsze rozważania, chciałbym się odwołać do pewnego cytatu, który pozornie nie ma nic lub niewiele wspólnego z bezpośrednim przedmiotem tego artykułu. W swej istocie jednak dotyka głęboko idei etosu prokuratorskiego, profesjonalizmu, rzetelności i uczciwości, które powinny budować mentalny fundament Prokuratury i każdego prokuratora z osobna, w tym i przyszłych – o ile kiedyś zaistnieją – samodzielnymi prokuratorów śledczych. Cytat ten nie pochodzi niestety z polskich doświadczeń, pokazuje za to jak daleka droga jeszcze przed nami, zarówno szeregowymi prokuratorami, jak może przede wszystkim osobami podejmującymi się pełnienia różnych funkcji kierowniczych w Prokuraturze. James Comey, były dyrektor Federalnego Biura Śledczego, a wcześniej przez wiele lat amerykański prokurator federalny, w tym Zastępca



Prokuratora Generalnego USA przez część prezydentury George'a W. Busha, w swej autobiografii tak przedstawił przemówienie, które wygłosił do kilkudziesięciu nowo zatrudnionych oskarżycieli w jego biurze, krótko po objęciu przez niego funkcji okręgowego prokuratora federalnego dla nowojorskiego Manhattanu<sup>19</sup>: „Mówiłem im, że kiedy wstaną i powiedzą, że reprezentują Stany Zjednoczone, wydarzy się coś niezwykłego: zupełnie obcy ludzie uwierzą we wszystkie ich późniejsze słowa. Wyjaśniałem im, że – choć nie chce niego pozbawiać złudzeń – muszą wiedzieć, iż nie stanie się tak ze względu na ich osobiste zasługi, lecz za sprawą tych wszystkich, którzy piastowali ten urząd przed nimi. To oni, ich poprzednicy – dzięki setkom składanych i dotrzymywanych obietnic, dzięki setkom wypowiedzianych prawd i natychmiast naprawianych błędów – zbudowali dla nich coś, co nazwałem rezerwuarem zasobów. Tworzyli go i wypełniali zaufaniem i wiarygodnością ludzi, których oni sami nigdy nie poznają, a to dlatego, że od dawna nie ma ich już wśród żywych. To właśnie ten rezerwuar umożliwia całe dobro, jakie czyni instytucja, w której służą. Jest to niezwykły dar. Wyjaśniałem tym bystrym młodym prawnikom, że darem tym – tak jak ze wszystkimi wielkimi darami - wiąże się odpowiedzialność: poważny obowiązek jego strzeżenia i ochrony oraz przekazania go w całości (a może nawet wzbogaconego) swoim następcom. Problem z rezerwuarem [...] polega na tym, że napełnienie go zajmuje bardzo dużo czasu, natomiast nawet jedna nieduża dziura może doprowadzić do jego opróżnienia. Działania pojedynczego człowieka są w stanie zniweczyć dzieło, którego odbudowanie może zająć wiele lat setkom ludzi”.

Cóż, nic dodać, nic ująć.

---

<sup>19</sup> J. Comey *Wyższa lojalność. Prawda, kłamstwa i przywództwo*, tłum. A. Wojtasik, Wyd. Insignis, Kraków 2019, str.93-94.