

Krystyna Patora

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-2526-6801

krystyna.patora@wpia.uni.lodz.pl

Gen wolności (rzecz o kajdanach i kołtunach)

Wstęp

Podstawą do napisania kilku uwag odnośnie do reform, które są nieodzowne dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, stała się lektura książki Kacpra Pobłockiego *Chamstwo*¹ i przedstawionego w niej systemu pańszczyźniano-patriarchalnego, funkcjonującego w Polsce na przestrzeni wieków. Opisane relacje między panami a sługami i narzędzia przemocy, stosowane przez panów celem utrzymania istniejącego stanu, stały się impulsem do rozważań porównawczych o roli i miejscu prokuratury we współczesnej polskiej rzeczywistości.

Cechy poddaństwa dawniej i dziś

Autor *Chamstwa* celnie prezentuje sprzeczności i potrzebę zależności między panami a sługami, wskazując przy tym, z jednej strony, nie tylko na sprzeczność interesów obu grup, ale, z drugiej strony, także na potrzebę ich koegzystencji. W *Chamstwie* przedstawione zostały także powody licznych buntów chłopskich, wynikających z nadmiernego ucisku fizycznego, ale także braku szacunku do chłopów i traktowania ich jako ludzi drugiej kategorii. Skutkiem takiego postępowania były włościańskie zrywy, dwoistość natury, umożliwiająca funkcjonowanie i w dłuższej perspektywie przetrwanie, a ostatecznie ucieczka do karczm po chwilowe zapomnienie.

¹ K. Pobłocki, *Chamstwo*, wyd. drugie, Wołowiec 2022.

Podporządkowanie w prokuraturze

Schemat podporządkowania panom przypomina podporządkowanie w prokuraturze, stworzone, w szczególnie dopasowanej formie, na podstawie ustawy Prawo o prokuraturze z 2016 r.² Jest to podporządkowanie w zakresie orzecznictwem na wielu poziomach: szefa jednostki, szefa jednostki nadrzędnej, a nawet bezpośrednio Prokuratora Generalnego, który może wydawać polecenia celem ich realizacji, co wynika z art. 7 § 2 w zw. z art. 13 § 1 w zw. z art. 34 u.p.p. Dochodzi do tego podporządkowanie w zakresie przekazywanych informacji tylko przez Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego oraz kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury lub upoważnionych prokuratorów – co godne podkreślenia – bez zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze, także innym osobom niż organy władzy publicznej, co jest uregulowane w art. 12 § 1, § 2 i § 3 u.p.p., a także § 11 *Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów*³. Niejasne jest uprawnienie Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego oraz upoważnionych przez nich prokuratorów, wynikające z art. 12 § 1 u.p.p., do przekazywania informacji z konkretnych spraw innym osobom niż organy władzy publicznej, uzasadnione bezpieczeństwem państwa lub jego prawidłowym funkcjonowaniem, skoro to organy państwa odpowiadają za jego bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie. Uprawnienie to wyłącza odpowiedzialność karną z art. 241 § 1 Kodeksu karnego Prokuratora Generalnego, który jest jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, a nie obejmuje pokrzywdzonego, który chciałby się podzielić swoim cierpieniem z najbliższymi. Jest szczególnie bolesne dla pokrzywdzonych, że zgodnie z art. 241 § 1 Kodeksu karnego nałożony jest na nich – ze względów związanych z gromadzeniem dowodów – nakaz milczenia, a prawo do rozgłaszania informacji z postępowania posiada osoba, która być może będzie chciała je instrumentalnie wykorzystać, czym może utrudnić takie postępowanie i doprowadzić do wtórnej wiktyimizacji pokrzywdzonego. Niebezpieczeństwo kryje się także w art. 12 § 3 u.p.p., że nie jest wymagane uzyskanie zgody referenta sprawy do udzielania takich informacji, a więc poświęcenia dobra postępowania przygotowawczego i jego tajności związanej z gromadzeniem materiału dowodowego.

Szczególnie w praktyce występowała dotkliwa podległość orzecznicza wobec wielu osób, która nie wymagała od nich znajomości akt sprawy, a jednocześnie dawała możliwość wydawania wiążących poleceń, co było szczególnie niebezpieczne. Tutaj wyjątkowo jaskrawo jawi się wewnętrzna sprzeczność

² Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U z 2024 r., poz. 390), dalej jako u.p.p.

³ Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów, stanowiący załącznik do uchwały Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z dnia 12 grudnia 2017 r.

zadań stojących przed prokuratorem jako, z jednej strony, wchodzącym w skład organu badającego legalność, czyli zgodność działania innych organów z prawem, oparta o art. 2 u.p.p., co oznacza, że w pierwszej kolejności prokurator sam musi postępować zgodnie z prawem, a z drugiej strony, ma obowiązek wykonywania poleceń, tak jakby były one ważniejsze od powszechnie obowiązującego prawa, co wynika z art. 6 u.p.p., który nakłada obowiązek podejmowania działań określonych w ustawie, w tym wykonywania poleceń, a nie nakłada obowiązku zachowania zgodnego z prawem. Nie rozwiązuje tego problemu możliwość odwołania do innego prokuratora, szczególnie gdy polecenie pochodzi od prokuratorów zatrudnionych w Prokuraturze Krajowej.

Stworzenie takowego systemu doprowadzało do buntów, które – tak jak w poprzednich wiekach – musiały być okrutnie stłumione, aby były po wsze czasy przestrogą dla innych. Szubienice zostały zastąpione zsyłkami do najbardziej odległych jednostek prokuratur, ku pamięci pozostałych. Prokurator Krajowy mógł bez zgody prokuratora delegować go na 12 miesięcy w ciągu roku nie tylko do prokuratury, w której zamieszkuje delegowany, ale „do prokuratury w miejscowości, w której znajduje się prokuratura będąca miejscem zatrudnienia delegowanego”, co nie ograniczało delegacji w żadnym zakresie miejscowym ani czasowym. Co ważne, taka delegacja nie była jedną z kar dyscyplinarnych, a była uzasadniona bliżej niesprecyzowanymi potrzebami kadrowymi jednostek organizacyjnych prokuratur, wskazanymi w art. 106 § 3 u.p.p. Osobliwe było to, że braki kadrowe w prokuraturach nie występowały w jednostkach prokuratur z dużych miast, gdzie wpływ liczby spraw i ich skomplikowania był zdecydowanie większy, ale w tych małych jednostkach, gdzie obciążenie sprawami oraz ich skomplikowaniem wyglądało inaczej. Pomocni w karczowaniu prokuratorów, postępujących zgodnie z prawem, stali się rzecznicy dyscyplinarni, którzy za „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub prokuratora, skuteczność powołania sędziego, lub prokuratora, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”, a więc postępowanie zgodne z wiążącym Polskę orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE, mogli wobec prokuratorów wdrażać postępowania dyscyplinarne na podstawie art. 137 § 1 pkt 3 u.p.p. Prokuratorzy występujący w sądach stawali pod prężeniem odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także świadomości istnienia przesłanki do uchylenia orzeczenia z uwagi na jego wydanie przez organ, który mógł być uznany za niebędący sądem. W ostateczności pozostawała do wykorzystania przez rzeczników dyscyplinarnych podstawa prawna wskazana w art. 137 § 1 pkt 4 i 5 u.p.p. w postaci działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadą niezależności prokuratora oraz uchybienie godności urzędu, którymi mogło być każde postępowanie prokuratora, będące sygnałem jego nieposłuszeństwa przełożonym, ale posłuszeństwa prawu, przy swoiście pojmowanej przez rzecznika dyscyplinarnego niezależności oraz godności.

Tak jak w odniesieniu do buntujących się chłopów, opisanych przez K. Pobłockiego, chodziło o to, aby wytepić dążenie do wolności – wówczas poprzez wyzwolenie się od zależności pańskiej, do 2023 r. od zależności przełożonych – w obu wypadkach odebrać prawo decydowania o sobie, a do 2023 r. prawo decydowania o postępowaniu zgodnym z prawem przez funkcjonariusza publicznego, jakim jest prokurator, a także na podstawie u.p.p. pozbawić prawa decydowania o przebiegu postępowania, czyli prawa do działalności orzeczniczej prokuratorów na podstawie Konstytucji RP i ustaw.

Karanie i nagradzanie

Co do stosowanych kar dla buntowników, można podsumować, że kary były stosowane odpowiednio do swoich czasów, choć kiedyś i do 15 października 2023 r. miały – jak dawniej mówiono – odstraszyć, a dziś, nowocześnie rzecz ujmując, wywołać efekt mrozący i stworzyć z poddanych bezwolną, nieobecną i godzącą się na wszystko masę. Nie od dziś wiadomo, że bezpieczeństwo uciśnionych zależało od utrzymania ich w stanie biernym⁴. Skutkiem miało być wykarczowanie myśli o wolności w zakresie prawniczego rozumowania i utrzymanie podległości dla osiągania zysku z pracy chłopów na prywatnym folwarku, a od roku 2016 do 2023 r. – na zysku z wyzysku prokuratorów na politycznym folwarku w obszarze działania prokuratury.

Z drugiej strony, trzeba było naruszającym prawo, ale chroniącym uciśkających, prokuratorom zapewnić bezkarność, o co też twórcy u.p.p. zadbał, ponieważ stworzyli art. 137 § 2, zapewniający uwolnienie od odpowiedzialności dyscyplinarnej tego prokuratora, którego działanie lub zaniechanie było podjęte wyłącznie w interesie społecznym, oczywiście odpowiednio interpretowanym. Istotne w tym było to, kto dokonywał wykładni pojęcia interesu społecznego. Ciekawe, że u.p.p. włączało wątpliwą podstawę uwolnienia od odpowiedzialności, ale że była ona niezgodna z innymi aktami prawnymi, w tym z art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną zasadą demokratycznego państwa prawa, w którym postępowanie funkcjonariusza publicznego było oparte na prawie. Poza tym w tej podstawie zawarta była pewnego rodzaju sprzeczność logicznego rozumowania, bo trudno przecież wyobrazić sobie działanie prokuratora naruszające prawo, ale jednocześnie zgodne z interesem społecznym. Przecież każde naruszenie prawa godzi w interes społeczny, rozumiany jako gwarantowane Konstytucją i ustawami prawa i wolności obywatelskie.

Jeśli odnosić powyższe uwagi do prokuratury stworzonej w 2016 r., to powstaje pytanie o cel zbudowanego systemu wielopoziomowej podległości,

⁴ K. Pobłocki, op. cit., s. 44, za: urodzonym w 1810 r. A. Bućkiewiczem, *Gawęda rolnicza między Litwinami*, Grodno 1861.

różnorodności narzędzi ucisku i podmiot zysku. Tym podmiotem nie byli pokrzywdzeni ani społeczeństwo. Podmiotem zysku z wyzysku stały się inne osoby. To dla nich były statystyki i bitwa o pozorne wyniki pracy w prokuraturze. Dla pokrzywdzonego istotne jest rzetelne przeprowadzenie postępowania, a nie słupki zaległości spraw w prokuraturze, o których nawet nie wie, że istnieją, i których nie rozumie, bo przecież nie musi. Dla pokrzywdzonego ważne jest, aby szkoda została naprawiona, a sprawca odpowiednio ukarany i aby nastąpiło to w odpowiednim, rozsądnym terminie. W polskiej procedurze karnej pokrzywdzony ma bardzo ograniczone możliwości dochodzenia swoich racji przed sądem. Przy poważniejszej przestępczości nie ma praktycznie żadnych narzędzi do gromadzenia materiału dowodowego. Dlatego brak zaangażowania organów ścigania w jego prawną ochronę jest dla niego niekorzystny, bo może prowadzić do utraty materiału dowodowego. Do takiego samego skutku może prowadzić zaniechanie w ściganiu sprawcy przestępstwa popełnionego na jego szkodę. Dlatego tak ważne jest to, aby prokurator był niezawisły od jakiegokolwiek władzy, w tym szczególnie od władzy wykonawczej.

Zyski (oczywiście chwilowe i pozorne) są także dla wszystkich tych, którzy służą panu. Nie są oni jednak – jako stający w hierarchii poniżej pana – traktowani przez niego z godnością, ale pan rozumie, że muszą być odpowiednio finansowo motywowani. Podobnie jak uciskani muszą stłumić te naruszenia godności, ale w zamian zyskują substrat w postaci gratyfikacji ekonomicznej. Mają też jeszcze resztki genu prawniczej wolności, który także trzeba zagłuszyć, ale staje się to o wiele łatwiejsze ze względu na odpowiednią gratyfikację i symetryzację własnego postępowania. Dlatego wachlarz gratyfikacji musi być odpowiednio zachęcający i opierać się nie tylko o znaczące finansowe korzyści, ale także zyski zawodowe, a przykładem był chociażby art. 133 u.p.p., który dawał Prokuratorowi Generalnemu i Prokuratorowi Krajowemu prawo do przyznania wyróżnień, nagród oraz prawo do szybszego awansu, przy czym nie było w zakresie tych narzędzi zachęty żadnych ograniczeń ustawowych.

Takie rozwiązanie należy zdecydowanie skrytykować, ponieważ podstawy do takowych gratyfikacji nie zostały jasno w prawie określone, co zdecydowanie poszerzało pole interpretacji. Ponadto te gratyfikacje finansowe i awansowe tworzyły podziały wśród prokuratorów, dzieląc ich na tych „lepszycy” i „gorszych”. Jeżeli odrzucamy system motywacji do pracy w prokuraturze w formie nagród oraz prawa do szybszego awansu w formie wysoce ocennej, wskazanej w u.p.p., to konieczne jest zaproponowanie rozwiązania mającego na celu motywowanie prokuratorów do rzetelnego i obiektywnego wykonywania obowiązków. Rozwiązanie to powinno być oparte o obiektywne i przejrzyste procedury awansowe, które muszą przewidywać badanie akt spraw prokuratora, który będzie ubiegał się o awans do jednostki prokuratury wyższego szczebla i stwierdzenia, że reprezentowany jest przez niego odpowiedni poziom

prowadzenia spraw na poziomie jednostki, w której jest zatrudniony. Należy też rozważyć minimalny okres czasu pracy w jednostce rejonowej prokuratury, np. od trzech do pięciu lat, celem nabycia niezbędnego i podstawowego doświadczenia zawodowego. Dalej pozytywna ocena z badania spraw powinna stanowić podstawę do delegacji takowego prokuratora do jednostki wyższego szczebla. W przypadku zwolnienia etatu w wyższej jednostce prokuratury i ubiegania się o nominację powinna być sporządzona opinia przez prokuratora-wizytatora, przy czym objęty kontrolą prokurator powinien mieć prawo do przedstawienia własnego stanowiska odnośnie do stwierdzonych uwag.

Trzeba podkreślić, że wielopoziomowa prokuratura jest niezbędna, ponieważ sprawy prowadzone w prokuraturach są także w różnym stopniu skomplikowane. Spłaszczenie poziomu prokuratury zakłada większe ujednolicenie skomplikowania spraw, a tym samym zbliżony poziom kompetencji prokuratorów, co jest założeniem nieprawdziwym, bo poziom kompetencji jest różny i im wyższy poziom prokuratury, tym bardziej skomplikowane kategorie spraw. Ponadto spłaszczenie prokuratury doprowadzi do tworzenia ośrodków zamiejscowych dużych prokuratur okręgowych, a to rozwiązanie już w przeszłości funkcjonowało i nie sprawdziło się, bo duże prokuratury okręgowe są organizacyjnie nieefektywne i ostatecznie musiały być stworzone ośrodki zamiejscowe z mniejszych prokuratur okręgowych. Spłaszczenie prokuratury doprowadzi do nie-spójnej organizacji z sądami, w których strukturze organizacyjnej są sądy apelacyjne. Ma to też znaczenie w zakresie właściwości do rozpoznawania przez sądy środków odwoławczych i obsadzania przez prokuratorów posiedzeń. Słusznie minął czas, kiedy na posiedzeniach w sądzie apelacyjnym gromadziło się kilkunastu prokuratorów, w tym i dwóch z jednej jednostki, bo każdy obsadzał swoją sprawę. Oczywiście nie wyklucza to zapewnienia sobie przez referenta sprawy obsady jej na każdym etapie ze względu na jej znajomość oraz skomplikowanie, ale nie może to stanowić zasady, bo prowadzi do marnotrawienia i zbędnego angażowania prokuratorów w sprawach, które mogą być obsadzone przez prokuratorów z wydziałów sądowych.

Wracając jednak do głównego zagadnienia, trzeba jasno stanąć na stanowisku, że należy odrzucić motywowanie prokuratorów poprzez system nagród pieniężnych jako mało przejrzysty, budzący wątpliwości z punktu widzenia naruszenia zasad obiektywizmu, bo nagroda była przyznawana za prowadzenie określonych spraw. Ponadto system nagród nawiązywał do obowiązującego również w sądownictwie, który został słusznie odrzucony już w toku prac przy okrągłym stole jako podejrzany i mogący naruszać zasadę obiektywizmu na rzecz wynagrodzenia odpowiadającego wysokiej pozycji społecznej sędziego niezawisłego wymiaru sprawiedliwości⁵.

⁵ Mówił o tym Adam Strzębosz w książce S. Zakroczymskiego, *Między prawem i sprawiedliwością*, Warszawa 2017, s. 196.

Awanse zawodowe

Aby służba była miłsza i przynosiła efekty w postaci oczekiwanej pracy, konieczne było odpowiednie traktowanie chłopów, a także dawanie im w dzierżawę gruntów, na których pracowali, poza oczywiście służbą dla dworu, ale przy zmniejszeniu liczby dni pracy „we dworze”. To jednak skutkowało ciągłym sporem o godziny pracy dla siebie i dla dworu, szczególnie gdy chłop miał więcej ziemi, z której zresztą musiał oddawać daninę. Wtedy pomocą służyły jego dzieci, którym zlecano wykonywanie pracy i które, jako całkowicie zależne od ojca, się nie buntowały. Można było je także oddać na służbę. W u.p.p. system ten także był przewidziany oraz praktykowany i chodziło tutaj nie tylko o wyższe wynagrodzenie i nagrody pieniężne, ale także o dostęp do dodatkowego zatrudnienia (a tym samym dodatkowego wynagrodzenia), szybkie – z pominięciem poszczególnych szczebli jednostek prokuratur oraz przemilczeniem braku wiedzy, a także celowym przemilczaniem doświadczenia zawodowego, które mogłyby być tylko przeszkodą – awanse na wyższe stanowiska prokuratorskie, które w razie odwołania z delegacji pozostają, wraz z wyższym uposażeniem pieniężnym, przynależnym do danego stanowiska. Istotne jest także i to, że awanse nie były poprzedzone, tak jak uprzednio, procedurą konkursową, na którą składało się m.in. badanie akt ubiegającego się o zatrudnienie na wyższym stanowisku prokuratorskim. Niesłusznie w u.p.p. ustawodawca wycofał się z wielopoziomowej oceny działań prokuratora na rzecz jednoosobowych decyzji. Parafrazując Władysława Bartoszewskiego: nie warto być przyzwoitym, bo się nie opłaca. W ostatnich latach, a szczególnie krótko przed oraz po 15 października 2023 r., awanse te nasiliły się, co bezwzględnie powinno być przedmiotem oceny w kierunku ustalenia ich merytorycznych podstaw.

Pytania te i wątpliwości należy szczególnie odnieść do wydziałów zamiejscowych Prokuratury Krajowej, do których trafiali młodzi prokuratorzy, często z prokuratur rejonowych, którzy nie mieli odpowiedniego doświadczenia zawodowego do prowadzenia skomplikowanych postępowań dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji. Istotne także było i to, że ci prokuratorzy utrzymywali byli na delegacjach, co niewątpliwie ma znaczenie dla oceny ich postępowania. Czy rzeczywiście tak było, należy ocenić po kwerendzie wpływających i prowadzonych w latach 2016–2023 postępowaniach, ich zakresie, przyjmowanych kwalifikacjach prawnych, a także szybkości prowadzenia tych postępowań. Ocenie powinny podlegać także podejmowane decyzje, a jeśli sprawy stawały się przedmiotem oceny, nawet wypadkowej sądu, należy brać pod uwagę te oceny, szczególnie w zakresie podstaw do wystąpienia z wnioskami o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Trzeba podkreślić, że dla prokuratorów, którzy w tych wydziałach byli zatrudnieni, łączyło się to ze zdecydowaniem wyższym wynagrodzeniem oraz odciążeniem

od pełnienia dyżurów i podejmowaniem decyzji procesowych na miejscu zdarzenia, do których pełnienia byli zobowiązani wszyscy pozostali prokuratorzy niczym chłopci do pełnienia stróży⁶. Nie było merytorycznego uzasadnienia od wyłączenia określonej kategorii prokuratorów od wykonywania obowiązków służbowych nałożonych na pozostałych prokuratorów, tak jak nie ma uzasadnienia do twierdzenia, że doświadczenie można nabyć „z drugiej ręki”. Doświadczenie zawodowe nabywa się podczas wieloletniego wykonywania obowiązków służbowych w prowadzeniu coraz trudniejszych i bardziej skomplikowanych spraw. Łącznie z doświadczeniem winno odbywać się szkolenie prokuratorów, nie tylko w zamkniętych bańkach zawodowych, ale także przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych, aby spojrzeć na zagwarantowanie im wykonywania swoich zadań zgodnie z przepisami prawa. Zaniedbania w tej dziedzinie skutkują ewidentnymi błędami, polegającymi np. na nieodróżnianiu tajemnicy adwokackiej od tajemnicy obrończej czy przeprowadzaniem nieformalnych czynności z udziałem nietrzeźwego podejrzanego⁷.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że bez systemowego rozliczenia i oczyszczenia środowiska prokuratorów z tych, którzy nie stali na straży praworządności, nie będzie można zbudować nowoczesnej i niezależnej prokuratury i stworzyć niezależnych prokuratorów. W obowiązującym od roku 2016 do 2023 r. systemie awanse w prokuraturze mogły być powiązane z uległością, a więc brakiem niezależności, która jest niezbędnym atrybutem dla służby prokuratora. Podobny problem występuje w odniesieniu do sędziów w obszarze ich niezależności. Dlatego też procedury związane z weryfikacją winny być dla sędziów oraz prokuratorów tożsame i opierać się na merytorycznej ocenie pracy i możliwości sprawdzenia kompetencji w procedurze awansu do wyższej jednostki prokuratury. W tym miejscu należy negatywnie odnieść się do spłaszczenia struktury prokuratury, która po tej zmianie nie będzie odpowiadała strukturze sądownictwa⁸ i kompetencji w obsadzaniu poszczególnych spraw w zakresie środków odwoławczych. Tutaj należy odwołać się do wcześniejszej uwagi, że wprowadzenie zasady w każdym przypadku udziału prokuratora w posiedzeniu przed sądem I instancji oraz sądem odwoławczym doprowadziło do tego, że w sądach I instancji oraz

⁶ Chodzi o tzw. dyżury zdarzeniowe, pełnione przez pozostałych prokuratorów także w nocy, z obowiązkiem przeprowadzenia oględzin na miejscu, w przypadku zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym, z których pełnienia byli zwolnieni prokuratorzy zatrudnieni w Wydziałach Zamiejscowych Prokuratury Krajowej. O stróży, jako jednym z najbardziej znienawidzonych obowiązków nałożonych na chłopów, pisze K. Janicki, *Pańszczyzna. Prawdziwa historia polskiego niewolnictwa*, Poznań 2021, s. 132 i nast.

⁷ Wyrok ETPC z 11 maja 2023 r. w sprawie *Lalik v. Polska*, skarga nr 47834/19.

⁸ Zwracana na to jest uwaga w uchwałach Zgromadzeń Prokuratorów w Prokuraturach Regionalnych, np. uchwała Zgromadzenia Prokuratorów w Prokuraturze Regionalnej w Rzeszowie z dnia 31 marca 2025 r.

apelacyjnych przed salami rozpraw oczekiwało po kilkunastu prokuratorów, czasami po dwóch z każdej jednostki, bo każdy z nich obsadzał swoją sprawę. Ponadto przyjazd do sądu odwoławczego z jednostki prokuratury okręgowej spoza siedziby sądu odwoławczego zajmował czasami większość dnia. Oczywiście nie oznacza to, że w bardzo skomplikowanej sprawie odwoławczej nie może uczestniczyć prokurator referent sprawy, który powinien mieć zagwarantowaną taką możliwość. Dlatego w sprawach karnych powinny być (jako zasada) szeroko wprowadzone możliwości zdalnego udziału w rozprawach oraz w posiedzeniach, w tym odwoławczych. Wymaga to zmiany art. 374 § 3 Kodeksie postępowania karnego, a także § 46 ust. 7 *Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*⁹, który obecnie pozwala na obsadzenie każdej sesji w drodze pomocy prawnej, poprzez przyjęcie, że zdalny udział w rozprawie lub posiedzeniu jest wykluczony, gdy nie wyrazi na to zgody sąd ze względu na rodzaj sprawy. Takie podejście pozwoli na to, że zostanie wykorzystana wiedza referenta sprawy i będzie w większym zakresie wykorzystany zapis § 321 wspomnianego regulaminu, a przy tym zaoszczędzony czas na podróże oraz ich koszty. Wówczas jedynym ograniczeniem mogą być warunki lokalowe w prokuraturach, ale możliwe byłoby dopuszczenie w dni sesyjne pracy zdalnej z miejsca zamieszkania.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że spłaszczenie struktury prokuratury zakłada, że w prokuraturach będą wykonywać swoje obowiązki prokuratorzy o tym samym zasobie wiedzy i doświadczenia, co nie jest możliwe do faktycznego uzyskania. Podział na jednostki prowadzące bardziej skomplikowane sprawy, powiązany z merytorycznym awansem zawodowym, zapewnia wykonywanie czynności zawodowych przez prokuratorów, którzy mają większą wiedzę oraz doświadczenie zawodowe. Poza tym nie zwraca się uwagi na to, że takie pomysły były już wdrażane w życie, przy czym kończyły się tym, że mniejsze jednostki prokuratur okręgowych stawały się ośrodkami zamiejscowymi większych prokuratur okręgowych. W praktyce zmiany sprowadzały się do zmiany tablic i pieczętek. Z faktu powrotu do struktury takiej jak obecnie należy wyciągnąć pozytywne wnioski, bo ta struktura jest bardziej efektywna i dostosowana do struktury sądów.

Nowi panowie

Dopiero po II wojnie światowej zmiany systemu społeczno-gospodarczego doprowadziły ostatecznie do zniesienia pańszczyzny. Nie można jednak stwierdzić, że zniesiony został wyzysk jednego człowieka nad drugim. Przemiana

⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 753).

systemu społeczno-gospodarczego oraz otoczenia skutkowało powstaniem nowego pana – dla społeczeństwa i prokuratury – partii politycznej. W ustawie o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 14 kwietnia 1967 r. ustawodawca wskazał na cel działalności prokuratury w postaci ochrony i umacniania ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co wynikało z art. 2 ust. 2 ww. ustawy¹⁰.

Odejście w 2016 r. od zapoczątkowanych w 2009 r. zmian związanych z rozdzieleniem stanowiska Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości doprowadziło do systemowego zbliżenia prokuratury do władzy wykonawczej, bowiem Minister Sprawiedliwości wchodził w skład Rady Ministrów. Krok ten był przeciwny rozwiązaniom przyjętym po odzyskaniu niepodległości, bo historycznie¹¹ prokuratura była zawsze umieszczona bliżej organów wymiaru sprawiedliwości.

Uzasadnienie bliskości prokuratury do sądów wynika nie tylko z historycznych podstaw, ale i tego, że w sprawach karnych to prokurator jest najważniejszym oskarżycielem publicznym, w rozumieniu kategorii spraw, które przedstawia w formie skargi publicznej przed oblicze sądu, a także liczby tych spraw. Sąd nie ma własnej kompetencji do wnoszenia skargi publicznej i dlatego w praktyce to od prokuratora zależy liczba i poziom aktów oskarżenia. Autorka zdaje sobie sprawę z tego, że szersza jest obecnie możliwość wnoszenia prywatnego aktu oskarżenia, ale wie także, że w wielu sprawach brak jest możliwości samodzielnego dowodzenia pewnych okoliczności ze względu na brak narzędzi prawnych, a często środków finansowych i skutek tej niedoskonałości i prawnych oraz faktycznych ograniczeń może dla strony nie być satysfakcjonujący. Przy ograniczeniach prawnych, czasowych i finansowych indywidualnego zabezpieczenia dowodów całe rzesze obywateli mogą być wypchnięte poza obszar prawnokarnej ochrony, która przecież spoczywa na państwie. Takie spojrzenie uzasadnia – dla dobra obywateli – jednolite gwarancje w zakresie orzecznictwa dla sędziów oraz prokuratorów. Aby były one realne, muszą obejmować jednolite zasady wynagradzania sędziów oraz prokuratorów, członków ich rodzin oraz stanu spoczynku.

Kontrola i nadzór

Wszechobecna kontrola, stosowana w poprzednim systemie społeczno-politycznym, przy braku nacisku na efekt twórczy, ostatecznie doprowadziła do upadku sfery państwowej w gospodarce. Przejawem tego był paraliż

¹⁰ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1967 r., Nr 3, poz. 55).

¹¹ S. Sykuna (red.), *Etyka prawnicza*, Warszawa 2018, s. 101 i nast., dotyczące historii zawodu prokuratora.

w podejmowaniu samodzielnych decyzji w obawie przed utratą stanowiska¹². Dla porównania, nadzór służbowy, instancyjny w prokuraturze, konieczność przedstawiania przez prokuratorów (z kilkudziesięcioletnim stażem pracy) projektów decyzji merytorycznych doprowadziły do niewydolności prokuratury i spowolnienia jej funkcjonowania oraz obawy przed podejmowaniem decyzji na podstawie zgromadzonych dowodów oraz obowiązującego prawa. Prokurator został pozbawiony prawa do samodzielnego jego stosowania, czyli samodzielnego postępowania i wytworzenia produktu swojej pracy. Być może okazać się obrazoburcze stwierdzenie, że możliwe jest porównanie poziomu wytworu pracy myślowej do wytworu pracy niemającej wyłącznie tej cechy, ale autorka głęboko wierzy, że da się dokonać oceny przygotowanego aktu oskarżenia do poziomu wytworu pracy w rozumieniu rzetelnej roboty, na własny rachunek.

W czasie wszechobecnego nadzoru, który miał miejsce w poprzednim systemie społeczno-politycznym, najlepiej radziły sobie prywatne gospodarstwa rolne, gdzie rolnicy pracowali na własny rachunek i gdzie za własną pracę, wiedzę, wytrwałość mogli osiągać zyski. Należy zaznaczyć, że były one tylko wynikiem ich wiedzy i pracy. To samo dotyczyło przedsiębiorców, którzy muszą posiadać wiedzę z wielu obszarów, by utrzymać prowadzoną działalność gospodarczą. Po przeciwnej stronie stały wielkie państwowe gospodarstwa rolne oraz przedsiębiorstwa państwowe, które mimo dofinansowania oraz nagród ostatecznie upadały, a powodem tego upadku był szerzący się konformizm, wynikający z tego, że efekt pracy nie był powiązany z wysiłkiem, tylko z podejściem ochronnym państwa do pewnych obszarów gospodarki, a tym samym osób nimi zarządzających.

Podobnie było w prokuraturze od 2016 r., gdzie opisany system nagród, wyróżnień i awansów nie zawsze zależał od wyników własnej pracy, a od decyzji Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego, czemu sprzyjał brak jakichkolwiek ograniczeń i kryteriów przyznawania i weryfikacji tych gratyfikacji. Ponadto decyzja awansowa nie była wynikiem badania akt prowadzonych spraw przez wizytatorów, nie miała charakteru kolegiального i jawnego dla całego środowiska prokuratorskiego, nie była też poprzedzona oceną środowiska samorządowego. Co ciekawe, nagrody nie uwzględniały weryfikacji gromadzonych dowodów w postępowaniu sądowym. Nagradzający nie oczekiwali na wyroki, w tym prawomocne, które są ostateczną oceną pracy prokuratora, a doceniali doraźne, swoiście pojmowane efekty już na etapie postępowania przygotowawczego, kiedy materiał dowodowy był dopiero gromadzony. I nie chodzi tutaj o kwestionowanie wysiłku wszystkich, ale o to, że nie zostały stworzone jasne i przejrzyste kryteria owych gratyfikacji,

¹² Szczególnie uwidoczniło się to w podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwach państwowych, o czym pisał H. Popławski, *Dopuszczalne ryzyko gospodarcze w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1970, s. 21.

co skutkowało uznaniem, że mogło dojść do naruszenia obiektywizmu prokuratorów i doceniania pracy tylko szczególnie wybranych z nich. Wprowadzenie dodatkowej gratyfikacji, która ze swej istoty była bardzo ocenna od samego początku, rodziło podejrzenie braku obiektywizmu prokuratora.

Ponadto porównując obszary życia gospodarczego do funkcjonowania prokuratury, można byłoby rzec, że system podporządkowania, ucisku dla pozamerytorycznych zysków, stosowany w przeszłości, się nie sprawdził. Nadmierna i tylko formalna kontrola, bez wsłuchiwania się w stanowisko referenta sprawy, z dotkliwymi skutkami postępowań wyjaśniających oraz dyscyplinarnych za każde zachowanie odczytane jako przejaw niesubordynacji, stosowana przez prokuratorów wobec prokuratorów, spowalniała procesy decyzyjne. Uzgadnianie każdego kroku procesowego z przełożonymi, przedkładanie projektów oczywistych decyzji, które miały być podjęte, uzyskiwanie i tak potem wycofywanych akceptacji wniosków o wymiar kary, kontrola wszystkich czynności i ich wyniku, wydłużały postępowania przygotowawcze, a nadto pogarszały jakość efektu końcowego, porównywalnego do ludowego przysłowia „gdzie kucharek sześć...”. Do miernego efektu z zacytowanego przysłowia przyczyniała się chwiejność decyzji przełożonych, co odczuwali także obrońcy, w szczególności tych poleceń, które były wydawane ustnie.

Nie należy także pomijać milczeniem kierowania pisemnych wykazów pytań dla prokuratorów przed czynnościami przesłuchań lub brania osobiste udziału przez prokuratorów z wyższego szczebla jednostki w kluczowych czynnościach na miejscu, aby wszystkiego samemu dopilnować, co budziło niekoniernie pozytywne reakcje referenta sprawy. To swoiste ubezwłasnowolnienie prokuratora na każdym kroku przez tych, którzy „wiedzą lepiej”, miało także skutek degradujący prokuratora jako samodzielnego prawnika, niezdolnego do obiektywnego przeprowadzenia czynności. Takie podejście było szczególnie dotkliwe wtedy, kiedy kontrolujący oraz biorący udział w czynnościach prokuratorzy, którzy nie byli referentami sprawy, posiadali mniejsze kompetencje. Takie podejście nie uwzględniało także tzw. wiedzy białkowej o sprawie prokuratora-referenta, który pozyskiwał ją nie tylko z samych treści zamieszczonych w dokumentach, ale także z osobistego kontaktu ze świadkami, oraz podejrzanymi. Nie jest możliwe posiadanie większej wiedzy o sprawie przez kontrolującego niż przez prokuratora-referenta sprawy, przy założeniu, że referent wkłada maksimum wysiłku w prowadzenie czynności, a i to założenie nie było respektowane.

Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne

Kolejnym narzędziem nacisku na prokuratorów okazały się postępowania wyjaśniające oraz postępowania dyscyplinarne, które były uruchamiane

przez rzeczników dyscyplinarnych. Jako rażąca i oczywista obraza prawa traktowane było postępowanie zgodne z obowiązującym prawem. Przykładem takowego postępowania może być uznanie za podstawę do sformułowania zarzutu przez rzecznika dyscyplinarnego dla łódzkiego okręgu apelacyjnego zaniechanie złożenia sprzeciwu od warunkowego przedłużenia tymczasowego aresztowania przez sąd. Dla tego rzecznika dyscyplinarnego nie miało znaczenia to, że prokurator takowego obowiązku nie posiada, bowiem żaden przepis procedury karnej go nie nakłada, oraz to, że przepis art. 257 § 3 Kodeksu postępowania karnego¹³ jest uznawany za niekonstytucyjny, ponieważ o pozbawieniu wolności nie może decydować organ ścigania, a tylko organ wymiaru sprawiedliwości¹⁴. A zatem, mimo że takowego obowiązku nie było, to nie stanowiło przeszkody dla rzecznika dyscyplinarnego łódzkiego okręgu, aby swobodnie uznać, że doszło do rażącej i jednocześnie oczywistej obrazy prawa. Nie miała również znaczenia wykładnia określeń „rażący”, „oczywisty” oraz spójnika „i”. Jest to przykład postępowania rzecznika dyscyplinarnego, które nie było motywowane prawidłową wykładnią prawa, tym bardziej że w wyjaśnieniach prokuratora, którego ten zarzut dotyczył, kwestia ta została dogłębnie rzecznikowi wyjaśniona. Ten przykład daje podstawy do poczynienia spostrzeżeń co do kompetencji rzeczników dyscyplinarnych. Zasadne jest założenie, że powinni to być najstarsi stażem pracy prokuratorzy, bowiem posiadają oni wiedzę, pozwalającą im na dokonywanie ocen. Nie mogą to być także osoby, które chronią możliwość oceny zachowań swoich poprzedników poprzez stwierdzenie, że prokurator, któremu uruchamiano postępowanie wyjaśniające, nie ma interesu prawnego w zapoznaniu się z tymi aktami. Rzecznik dyscyplinarny powinien być świadomy pozycji, jaką posiada, ale także możliwości jego oceny z punktu widzenia podstaw jego postępowania, przejrzystości tego postępowania i możliwości poddania jego stanowisk ocenie sądu, w szczególności jeżeli zamykają one drogę do sądu. Ponadto decyzje rzecznika dyscyplinarnego powinny być zaskarżalne i poddane kontroli sądowej. Nie może on być kolejnym panem na folwarku.

Również przedłużanie czasu trwania postępowań wyjaśniających, a także bezpodstawne wnoszenie aktów oskarżenia przeciwko prokuratorom nie spotkało się z odpowiednią (mimo skarg) reakcją na postępowanie rzeczników dyscyplinarnych, którzy uruchamiali postępowania wyjaśniające za każde, zgodne z prawem postępowanie, dla uzyskania efektu liczby postępowań uruchomionych wobec jednego prokuratora. Przy tym rzecznicy dyscyplinarni byli odciążeni od innych obowiązków i wysoko wynagradzani.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 37).

¹⁴ A. Sakowicz, S. Zablocki, *Standard konstytucyjny i konwencyjny a warunkowe tymczasowe aresztowanie (art. 257 § 2 i 3 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 26–55, teza 1.

Powstaje pytanie, czy rzecznikami dyscyplinarnymi nie powinni być prokuratorzy z wiedzą i doświadczeniem zawodowym, uniezależnieni od szefa jednostki, mający kontakt z rzeczywistością prokuratorską, a więc także prowadzący sprawy, oczywiście w zmniejszonym wymiarze, bez dodatkowego, ogromnego i niewspółmiernego do zakresu zadań dodatku, tak jak to było w przeszłości. Przecież rzecznicy dyscyplinarni wykonują swoje obowiązki w czasie pracy w prokuraturze i nie mogą być oderwani od praktyki, bo praktykę innych prokuratorów oceniają. Nieuzasadnione jest szczególnie wysokie wynagradzanie ich, jeżeli zważyć na zakres obowiązków, które były na nich nałożone. Wówczas rzecznikami dyscyplinarnymi mogliby zostać ci, którzy mają autorytet w środowisku, nie są oderwani od rzeczywistości i ci, którzy posiadaliby kompetencje do prowadzenia spraw dyscyplinarnych, ale przede wszystkim osoby obiektywne i takie które, nie poddają się jakimkolwiek naciskom. Ponadto rzecznikami dyscyplinarnymi nie mogą być prokuratorzy delegowani do prokuratur wyższego szczebla, bo będą oni dążyli do awansu, co może stać w sprzeczności z ich niezależnością. Nie do przyjęcia jest, aby prokurator delegowany do jednostki prokuratury wyższego szczebla oceniał pod względem dyscyplinarnym wieloletniego prokuratora tej jednostki. Przez wiele lat przed 2016 r. tak było, że rzecznicy dyscyplinarni pochodzili z jednostek prokuratur apelacyjnych. Były to osoby z ogromną wiedzą teoretyczną i doświadczeniem zawodowym i wówczas sądy dyscyplinarne funkcjonowały prawidłowo. Obraz działalności sądów dyscyplinarnych w latach 2016–2023 mogłyby przybliżyć dane dotyczące liczby umorzonych spraw, podstaw ich umorzenia, czasu trwania, postawionych zarzutów i wycofanych po 2023 r. aktów oskarżenia przez nowych rzeczników dyscyplinarnych powołanych przez Prokuratora Generalnego. Brak rozliczenia rzeczników dyscyplinarnych za ich działania zwiększa tylko poczucie braku sprawczości w rozliczeniach, bezkarności w prokuraturze, społeczeństwie i rozgoryczenie u pokrzywdzonych, którzy nie mogą się dowiedzieć, czy były rzeczywiste podstawy do uruchamiania wobec nich postępowań wyjaśniających. O odebraniu możliwości dochodzenia naruszenia dóbr osobistych, czyli odebraniu prawa do sądu, niszczonej prokuratorom nikt nie chce słyszeć, tak jakby na taką ochronę prokuratorzy nie zasługiwali. Analizując stanowisko niektórych obecnych rzeczników dyscyplinarnych, którzy odmawiają wglądu prokuratorom do akt prowadzonych spraw dyscyplinarnych *in rem* wobec uznania, że nie mają oni interesu prawnego w dostępie do tych akt, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że prokuratura będzie nadal instytucją nieprzejrzystą, opartą na pozaprawnych ocenach, której nie będzie zależało na oczyszczeniu za zachowania z poprzednich lat. Wydaje się także, że twórcy u.p.p. zabezpieczyli się przed rozliczeniami, tworząc art. 148 § 5, wskazujący, że dostęp do akt dyscyplinarnych odbywa się w trybie dostępu do informacji publicznej, z pominięciem postępowań wyjaśniających, bo one

nie są postępowaniami dyscyplinarnymi. Takie rozwiązanie nie uwzględnia tego, że liczba uruchamianych postępowań wyjaśniających, podstawy do ich uchylenia, czas ich trwania mają znaczenie w zakresie naruszania dóbr osobistych nękanego prokuratora i mogą być oceniane w kontekście złamania, a przynajmniej zniechęcenia do angażowania się prokuratora. Dlatego też należy przyjąć rozwiązanie, że każdy, wobec którego zakończono postępowanie wyjaśniające, ma interes prawny w zapoznaniu się z jego materiałami celem ustalenia co konkretnie stanowiło podstawę do uruchamiania takich postępowań, wykonanych czynnościach. Sam fakt uruchamiania postępowań z absurdalnymi wątkami miał znaczenie dla prokuratorów objętych tymi postępowaniami. Rozwiązaniem w formie rozliczenia z poprzednim okresem byłoby udostępnienie prokuratorom akt postępowań wyjaśniających na wzór udostępnienia akt służb specjalnych Niemieckiej Republiki Demokratycznej obywatelom przez Instytut Gauka¹⁵ i otwarcie możliwości zainteresowanym podjęcia decyzji odnośnie naruszenia dóbr prawnie chronionych. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby na prawidłową wykładnię pojęcia „interesu prawnego” oraz pozwolenie na praktyczne zastosowanie zasady przejrzystości podejmowanych czynności przez rzeczników dyscyplinarnych teraz i w przyszłości.

Na koniec trzeba jasno stwierdzić, że bez rozliczenia zachowań prokuratorów w kontekście popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 Kodeksu karnego nie będzie możliwe prawidłowe funkcjonowanie prokuratury. Zachowania prokuratorów należy ocenić na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, niedopełnienia obowiązków w sprawach, gdzie przez wiele miesięcy i lat nie były podejmowane czynności procesowe, do wykonania których prokurator był zobowiązany; po drugie, jako przekroczenie uprawnień służbowych tam, gdzie prokurator bez podstawy prawnej uruchamiał, a następnie długotrwale prowadził postępowania karne czy dyscyplinarne wobec osób – sędziów oraz prokuratorów, którzy byli postrzegani jako krytycy podejmowanych czynności zwanych reformami, a ponadto nie chcieli godzić się na łamanie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym niedopełnienie obowiązków zachodzi wtedy, gdy funkcjonariusz publiczny nie podejmuje określonej czynności, mimo że był obowiązany to uczynić albo czyni to w sposób wadliwy. Polega ono na tym, że funkcjonariusz publiczny albo zupełnie nie wykonał czynności, które w danych okolicznościach powinien był wykonać, albo wykonał je nienależycie¹⁶. Powyższe stanowisko reprezentowane jest także w orzecznictwie sądowym, w tym w wyroku Sądu Najwyższego z 27 maja

¹⁵ Mowa o tym jest w biografii J. Gauka i działalności związanej z otwarciem archiwów w zakresie działalności podejmowanych wobec obywateli przez służby: H. Hirsch, *Joachim Gauk. Wspomnienia. Zima latem – wiosna jesienią*, Warszawa 2014.

¹⁶ Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982, s. 136; R. Góral, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 390; A. Bartczak-Oplustil, M. Iwański, [w:] W. Wróbel, A. Zoll

1955 r., sygn. akt III K 121/55¹⁷. Z punktu widzenia prawidłowego postępowania chodzi o bezczynność prokuratora, która polega na całkowitym niewykonaniu obowiązku lub jego częściowym niewykonaniu¹⁸. Oczywiście badanie winno uwzględniać zakres i treść uprawnień, które funkcjonariusz publiczny przekroczył lub obowiązków jakie nie dopełnił. Źródłem tych obowiązków może mieć charakter ogólny, szczególny lub indywidualny¹⁹. Obowiązki o charakterze ogólnym są adresowane do wszystkich kategorii funkcjonariuszy i polegają na zachowaniu zgodnym z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa, w naszych warunkach także prawa unijnego i międzynarodowego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obowiązki szczególne są regulowane przepisami prawa, dotyczącymi określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych i w przypadku prokuratorów będą to: u.p.p.²⁰ i *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*²¹. Jeżeli chodzi o uprawnienia o charakterze szczególnym, będą to akty wewnętrzne w postaci zarządzeń w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, pisemnych poleceń służbowych wydawanych w konkretnej sprawie.

Kierunki zmian

W każdym człowieku, także w prokuratorze jako pełnowartościowym prawniku, tkwi gen wolności – w rozumieniu wolności do postępowania zgodnie z ustalonym stanem faktycznym i obowiązującym prawem w postaci Konstytucji RP oraz ustaw. Prokuratorzy, podobnie jak inni prawnicy, przez wiele lat teoretycznie i praktycznie przygotowują się do stosowania, na podstawie prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, prawa. Tymczasem w przeszłości podejmowane były wobec prokuratorów kroki, aby ten gen prawniczej

(red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. 2, Warszawa 2017, s. 276; O. Górniok, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2006, s. 749.

¹⁷ Wyrok SN z 27 maja 1955 r., sygn. akt III K 121/55, OSNCK 1956, Nr 1, poz. 3.

¹⁸ D. Mocarska, *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Warszawa 1982, s. 674; wyrok SN z 23 kwietnia 1977 r., sygn. akt VI KRN 70/77, OSN (K) 1977, Nr 6, poz. 63 wraz z głosą A. Spotowskiego, „Nowe Prawo” 1978, Nr 3, poz. 523 i nast.; wyrok SN z 12 lutego 2008 r., sygn. akt WA 1/08, OSNKW 2008, Nr 4, poz. 31; wyrok SA w Krakowie z 9 lutego 2000 r., sygn. akt II AKa 252/99, OSA 2000, Nr 9, s. 34; wyrok SN z 22 września 2010 r., sygn. akt III KK 42/10.

¹⁹ Wyrok SN z 4 maja 2016 r., sygn. akt V KK 388/15, „Prokuratura i Prawo” 2016, Nr 9 (wkl.), poz. 6.

²⁰ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 390 z późn. zm.).

²¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 753).

wolności wydrzeć z nich, a czyniono to poprzez wielowarstwowy nadzór, wytyczne, zarządzenia, rzekome konsultacje, polecenia i inne formy kontroli oraz ucisku. Każdy prokurator w sferze orzeczniczej winien być – tak jak jest to zagwarantowane konstytucyjnie dla sędziów – niezawisły, w rozumieniu podejmowania w toku nadzorowanego lub prowadzonego osobiście postępowania (decyzji), a w procesie tego orzekania podlegać tylko Konstytucji oraz ustawom, tak jak jest to wskazane w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP²². Każdy prokurator winien samodzielnie pracować w swoim referacie, tak jak rolnik czy przedsiębiorca pracuje w swoim gospodarstwie lub przedsiębiorstwie, a efekt jego pracy winien być oceniany przez adresata decyzji oraz niezawisłego sędziego, tak jak oceniany jest efekt pracy we wskazanych zawodach przez odbiorców wytworzonych produktów czy towarów. Taki system procedowania, a następnie kontroli instancyjnej orzeczenia obowiązuje w sądownictwie, gdzie każdy sędzia, na podstawie obowiązującego prawa, podejmuje decyzje, a inny sędzia dokonuje jej oceny. System ten, mimo wieloletnich wysiłków do jego destabilizacji, nadal funkcjonuje i jak do tej pory nie został wymyślony lepszy.

Trzeba zastrzec, że z niezawisłością prokuratorów, podobnie jak z niezawisłością sędziów, łączy się odpowiedzialność za podejmowane decyzje, co daje większą motywację do zdobywania wiedzy i wraz z nią doświadczenia, a także bardziej wytężonej pracy dla lepszego – dla rzeczywistego adresata – efektu tej pracy. Z samodzielnością wiąże się odpowiedzialność, a ona uświadamia potrzebę rzetelnego i odpowiedzialnego prowadzenia przez prokuratorów postępowań, niezależnie od jakiegokolwiek władzy wykonawczej. Trzeba jeszcze wspomnieć o jednym destrukcyjnym czynniku, a mianowicie o braku szacunku do wiedzy prokuratora – referenta sprawy, nabytej podczas wykonywania czynności, w tym w toku osobiście odbieranych zeznań czy wyjaśnień, a także zabezpieczanych dowodach. Prowadzący postępowanie prokurator osobiście przeprowadza dowody. Tak więc nikt poza referentem sprawy nie posiada wiedzy równej „wiedzy białkowej” referenta o sprawie, a w przeszłości mógł wydawać mu wiążące polecenia. Czy nie było absurdem, że decydować może ten, kto ma mniej wiedzy o sprawie? W naturalnych warunkach decyzje powinien podejmować ten, kto ma rozleglejszą wiedzę o sprawie. Twórcom u.p.p. wydaje się, że celowo pominęli, bo chyba nie zapomnieli tego, że powoływanie się na wykonywanie poleceń służbowych, już od czasów procesów norymberskich, nie uwalnia od odpowiedzialności karnej.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483). Za takimi konstytucyjnymi gwarancjami opowiadają się: Zgromadzenia Prokuratorów Prokuratur Regionalnych w Łodzi, Gdańsku, Krakowie, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Lublinie, Poznaniu i Wrocławiu, podejmowane w 2025 r. Nie chodzi tylko o wpisanie prokuratury do Konstytucji RP jako organu stojącego na straży prawa, ale o zagwarantowanie prokuratorom w Konstytucji, jak w odniesieniu do sędziów, podleganie tylko Konstytucji oraz ustawom, a także innych gwarancji zawodowych.

Odnosząc się do kwestii zależności decyzyjnej, trzeba jasno stwierdzić, że nie ma żadnych prawnych, społecznych, politycznych czy jakichkolwiek innych powodów do tego, aby dzisiaj, w XXI w., prokuratura była pod względem orzeczniczym poddana pozamerytorycznej kontroli, a prokurator wręcz ubezwłasnowolniony w swoim postępowaniu. W żadnym innym zawodzie prawniczym nie jest utrzymywane podporządkowanie orzecznicze, a mimo tego czynności merytoryczne wykonywane są na bardzo wysokim poziomie prawniczym. Dzisiaj nie ma żadnych podstaw do tego, aby to podporządkowanie orzecznicze w dalszym ciągu – wobec prokuratorów – utrzymywać i w ten sposób degradować ich jako prawników. I choć czynione są w tym kierunku zmiany, to jednak jest wiele do zrobienia w prawie i umysłach prokuratorów. Trzeba w pierwszej kolejności zrezygnować z takich instrumentów jak wytyczne dla prokuratorów – rozumianych jako źródło prawa, które notabene nie są żadnym źródłem prawa, choć nie można nie zauważyć, szczególnie dla młodych prokuratorów, ich merytorycznego aspektu. Nie mogą one jednak stanowić podstawy do wyciągania konsekwencji służbowych, a być formą merytorycznego wsparcia prokuratora²³. Podstawą działań prokuratora powinny być te akty prawne, które są uznane za źródło prawa, wskazane w art. 87 Konstytucji RP. Należy zrezygnować z leninowskiego, przejętego z Rosji, wzorca prokuratury jako instytucji zależnej oraz poddanej totalnej kontroli.

W ramach realizacji prawa obywatela do sądu kontrola decyzji prokuratora winna być oddana w ręce niezależnego sądu oraz niezawisłego sędziego.

Władzy wykonawczej należy oddać nadzór tylko administracyjny nad prokuraturą. Należy ustanowić – z gwarancjami ustawowymi, a w przyszłości konstytucyjnymi – obowiązek finansowania działalności prokuratury, który zapewni niezależność i niezawisłość od jakiejkolwiek władzy, a także realizację postawionych przed prokuraturami adekwatnych do zmieniających się czasów oraz nowych wyzwań coraz bardziej rozległych zadań.

Takie podejście wymaga jednak odrzucenia myślenia o organizacji prokuratury na wzór politycznego folwarku, funkcjonującego w oparciu o podporządkowanie i przemoc, dla realizacji celów, które nie odnoszą się do stania na straży praworządności. Wymagane jest stworzenie nowoczesnej instytucji z indywidualną odpowiedzialnością za podejmowane decyzje i kontrolą orzeczniczą niezawisłych prokuratorów przez niezawisłych sędziów. Władysław Bartoszewski już dawno mówił, że nie istnieje pojęcie winy zbiorowej, ale istnieje coś takiego, jak zbiorowe przyczyny i zbiorowe skutki²⁴.

²³ Przykładem mogą być wytyczne Prokuratora Generalnego nr 1001-1.024.5.2025 z dnia 5 maja 2025 r. w sprawie prowadzenia postępowań o przestępstwa motywowane uprzedzeniami.

²⁴ W. Bartoszewski, M. Komar, *...mimo wszystko. Wywiadu rzeki księga druga*, Warszawa 2008, s. 126.

Trzeba założyć, że dochodzić będzie z różnych stron do prób wywierania nacisku na działalność prokuratorów, co będzie obniżało zaufanie do nich i do instytucji, oczywiście ze szkodą dla indywidualnego oraz zbiorowego bezpieczeństwa prawnego i egzystencjalnego obywateli. Dlatego w interesie ich wszystkich winno być stworzenie prawnych i stałych rozwiązań chroniących prokuraturę i – co ważniejsze – prokuratorów (tak jak jest to konstytucyjnie zagwarantowane do sędziów) od wpływów jakiejkolwiek władzy, poza władzą prawa.

Na koniec konieczne jest zwrócenie uwagi na zagrożenia w funkcjonowaniu prokuratury w formie rozwijającej się w zawrotnym tempie sztucznej inteligencji i możliwości tworzenia „fałszywych dowodów” oraz przygotowania się do ich weryfikacji. Z drugiej strony należy sztuczną inteligencję wprowadzać do usprawnienia i skrócenia czasu prowadzenia spraw poprzez automatyzowanie pewnych czynności. Będzie to wymagało inwestycji w dodatkowe etaty w prokuraturze, nie tylko na stanowiskach prokuratorów, ale także inwestycji w szkolenia i merytoryczne przygotowanie do funkcjonowania prokuratury w nowej rzeczywistości.

Podsumowanie

Ostatnie lata wyraźnie pokazały, że prokuratura zajmuje ważne miejsce w systemie organów ochrony prawnej i choć nie jest zaliczana do organów wymiaru sprawiedliwości, to prokuratorzy podejmują decyzje procesowe, które mają wpływ na losy pokrzywdzonych oraz podejrzanych. Prokuratorzy inicjują postępowania w sprawach o zastosowanie przez sąd tymczasowego aresztowania, decydują o innych środkach zapobiegawczych. Gromadzą bądź nadzorują gromadzenie materiału dowodowego przez inne służby. W większości przypadków od ich determinacji zależy sprawne prowadzenie postępowania. Wobec niemożności prawnej, faktycznej oraz finansowej pokrzywdzonych w zbieraniu dowodów, to niezawisli prokuratorzy pełnią istotną rolę w efektywnym wymiarze sprawiedliwości.

Jest to więc niepowtarzalny moment historyczny, kiedy można zbudować nowoczesną, demokratyczną, opartą w zakresie postępowania na wiedzy, z niezawisłymi prokuratorami (a nie tylko niezależnymi) prokuraturę, bez organizacyjnego kołtunu²⁵, służącą każdemu obywatelowi, który jest pokrzywdzony i oczekuje odpowiedniej reakcji powołanych do tego organów państwa, a nie służenia jednemu panu, chyba że tym panem jest prawo.

²⁵ Słowo „kołtun” z podtytułu i w treści użyty w znaczeniu choroby organizacji, powstałej w następstwie podporządkowania, tak jak w odniesieniu do choroby świata jęczmiennego – K. Półlocki, op. cit., s. 255.

Wykaz literatury

- Bartoszewski W., Komar M., ...*mimo wszystko. Wywiadu rzeki księga druga*, Świat Książki, Warszawa 2008.
- Bućkiewicz A., *Gawęda rolnicza między Litwinami*, Księgarnia Józefa Zagajewskiego, Grodno 1861.
- Góral R., *Kodeks karny. Komentarz*, Wyd. Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2007.
- Hirsz H., *Joachim Gauk. Wspomnienia. Zima latem – wiosna jesienią*, Świat Książki, Warszawa 2014.
- Janicki K., *Pańszczyzna. Prawdziwa historia polskiego niewolnictwa*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2021.
- Kallaus Z., *Przestępne nadużycie władzy*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1982.
- Mocarska D., *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1982.
- Pobłocki K., *Chamstwo*, wyd. drugie, Wyd. Czarne, Wołowiec 2022.
- Popławski H., *Dopuszczalne ryzyko gospodarcze w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1970.
- Sakowicz A., Zabłocki S., *Standard konstytucyjny i konwencyjny a warunkowe tymczasowe aresztowanie (art. 257 § 2 i 3 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10.
- Sykuna S. (red.), *Etyka prawnicza*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Wąsek A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zakroczyński S., *Między prawem i sprawiedliwością*, Biblioteka „Więzi”, Warszawa 2017.

Summary

The gene of freedom (on chains and knots)

Keywords: law, rule of law, prosecutor, independence, judge, court, prosecutor's office, objectivity, freedom.

The basis for writing the article was reading Kacper Pobłocki's book *Boorishness*, in which the peasantry management system was presented. The presented scheme is very similar to the one created in Prosecutor's offices based on the 2016 Law of the Prosecutor's Office. The article aimed to draw attention to the regulations in force between 2016 and 2023, which made the public prosecutor's office ineffective and unresponsive to citizens' needs. The aim of the article was also to present the professional situation of prosecutors during those years. The author first refers to the essence of the prosecutor's service and his independence, then focuses on presenting the most important economic, promotional and disciplinary tools for recruiting and subordinating prosecutors. It also discusses the most important directions of changes to create independent prosecutors, an independent and

modern prosecutor's office, to serve citizens and the law. Ultimately, the author does all this so that the comments presented may become the foundation for a new law on the public prosecutor's office as a guarantor of the rule of law.