

Nadzór procesowy prokuratora nad dochodzeniem – niektóre zagadnienia problemowe

GRZEGORZ SURMA*

STRESZCZENIE

Opracowanie traktuje o problematycznych zagadnieniach nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym w formie dochodzenia. Autor wskazuje na podstawy prawne nadzoru oraz metody i zakres jego stosowania. Wyszczególnione zostały istotne niedoskonałości prokuratorskiego nadzoru, takie jak: brak informowania prokuratora o wszczęciu dochodzenia, zjawisko „wędrówki akt” oraz deficyty w zakresie możliwości dyscyplinowania przez prokuratora funkcjonariuszy organów dochodzeniowych. Przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych w celu eliminacji wymienionych problemów.

Słowa kluczowe: postępowanie przygotowawcze, dochodzenie, prokurator, nadzór, Policja

Zgodnie z treścią art. 57 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze¹ jednym z zasadniczych elementów działalności organów prokuratorskich jest nadzorowanie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy inne niż sam prokurator. Procesowe usytuowanie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym odpowiada niemieckiemu modelowi *Kopf ohne Hände* („głowy bez rąk”), gdzie prokurator występuje jako gospodarz (*dominus litis*) postępowania przygotowawczego (będąc jego „głową”), pozbawiony jest jednak niezbędnego zaplecza organizacyjno-technicznego („rąk”), którym dysponują organy dochodzeniowo-śledcze,

* Mgr Grzegorz Surma, aplikant aplikacji prokuratorskiej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, ORCID: 0000-0002-9302-8154.

¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2019 r. poz. 740 (dalej: u.p.p.).

przede wszystkim Policja². Regulacje dotyczące nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym zawarte w ustawie – Prawo o prokuraturze mają charakter bardzo ogólny. W celu ustalenia pełnego zakresu przedmiotowego i metod nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym konieczne jest sięgnięcie do regulacji kodeksu postępowania karnego³ oraz regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁴, które w sposób bardziej rozbudowany traktują o owej materii.

Zgodnie z art. 326 § 1 k.p.k. prokurator nadzoruje postępowanie przygotowawcze w zakresie, w jakim sam go nie prowadzi, a także może objąć nadzorem czynności, o których mowa w art. 307 k.p.k. (tzw. czynności sprawdzające)⁵. Prokurator jest obowiązany czuwać nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego nadzorowanego przez siebie postępowania (art. 326 § 2 k.p.k.), przez co rozumie się także objęcie nadzorem czynności w niezbędnym zakresie (art. 308 k.p.k.)⁶. Podstawowymi zadaniami procesowego nadzoru prokuratorskiego są kontrola czynności podejmowanych w postępowaniu przygotowawczym z punktu widzenia ich legalności, zasadności, sprawności i zgodności z celami postępowania przygotowawczego (art. 297 § 1 k.p.k.) oraz ochrona praw stron⁷. W art. 326 § 3 k.p.k. zawiera katalog uprawnień przysługujących prokuratorowi z racji sprawowanego przez niego nadzoru; należą do nich przede wszystkim:

- 1) prawo do zaznajamiania się z zamierzeniami prowadzącego postępowanie, wskazywania jego kierunków oraz wydawanie co do tego zarządzeń (art. 326 § 3 pkt 1 k.p.k.);
- 2) możliwość zażądania przedstawienia sobie materiałów zebranych w toku postępowania (art. 326 § 3 pkt 2 k.p.k.);

² Zob. Z. Brodzisz, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2020, s. 856-857.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm. (dalej: k.p.k.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. z 2017 r. poz. 1206, ze zm. (dalej: r.u.w.p. lub regulamin prokuratorski).

⁵ Zob. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Art. 1-467*, Warszawa 2014, s. 1052; zob. także M. Rogalski, [w:] *System prawa karnego procesowego. Tom X. Postępowanie przygotowawcze*, R. Stefański (red.), Warszawa 2016, s. 1067.

⁶ Zob. R. Stefański, *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017, s. 294; *expressis verbis* o objęciu czynności w trybie art. 308 k.p.k. nadzorem procesowym prokuratora traktuje § 236 r.u.w.p.

⁷ Tamże, s. 294-295.

- 3) uprawnienie do uczestniczenia w czynnościach dokonywanych przez prowadzącego postępowanie, osobiste ich przeprowadzanie albo przejęcie sprawy do swojego prowadzenia (art. 326 § 3 pkt 3 k.p.k.);
- 4) wydawanie postanowień, zarządzeń i poleceń oraz prawo do zmiany i uchylenia postanowień i zarządzeń wydanych przez prowadzącego postępowanie (art. 326 § 3 pkt 4 k.p.k.).

Z uwagi na użycie w tymże przepisie zwrotu „w szczególności”, katalog uprawnień, zawarty w art. 326 § 3 k.p.k., nie ma charakteru zamkniętego⁸. Środki prokuratorskiego nadzoru procesowego charakteryzują się zróżnicowanym stopniem ingerencji w nadzorowane postępowanie, od „miękkich” środków nadzorczych o charakterze kontrolno-dyrektywnym (np. możliwość zapoznawania się ze zgromadzonymi materiałami, wskazywanie kierunków postępowania), aż do „twardych” uprawnień władczo-decyzyjnych (np. zwrócenie się do przełożonego służbowego o zmianę funkcjonariusza prowadzącego postępowanie, wydawanie zarządzeń i poleceń, osobiste przeprowadzenie czynności, przejęcie sprawy do swojego prowadzenia). Nieprokuratorskie organy postępowania przygotowawczego mają obowiązek stosowania się do zarządzeń i poleceń prokuratora wydawanych w ramach nadzoru procesowego (art. 57 § 1 u.p.p., art. 15 § 1 k.p.k.), a ich niewykonanie może skutkować zwróceniem się przez prokuratora do przełożonego funkcjonariusza lub kierownika właściwej jednostki organizacyjnej o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub służbowego (art. 57 § 4 u.p.p., art. 326 § 4 k.p.k.).

Na poziomie regulaminu prokuratorskiego nadzór procesowy regulowany jest przez przepisy rozdziału 8, a w szczególności przez § 240 r.u.w.p., który stwierdza, że przy sprawowaniu nadzoru prokurator ma zwrócić uwagę w szczególności na:

- 1) szybkość i trafność podejmowania pierwszych czynności po otrzymaniu zawiadomienia o przestępstwie;
- 2) przestrzeganie zakresu czynności i terminu postępowania sprawdzającego;
- 3) zasadność wszczęcia dochodzenia;
- 4) prawidłową realizację kierunku postępowania;
- 5) prawidłowość przeprowadzenia i udokumentowania dowodów;
- 6) szybkość postępowania, a zwłaszcza koncentrację czynności;
- 7) prawidłowość przeprowadzenia czynności związanych z przedstawieniem, uzupełnieniem lub zmianą zarzutów;

⁸ Zob. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania...*, s. 1134; Z. Młynarczyk, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym. Akt oskarżenia*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10, s. 104; K. Witkowska, *Pozycja prokuratora w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 6, s. 99.

- 8) prawidłowość decyzji o zatrzymaniu osób podejrzanych oraz zawiadomienia prokuratora o tych decyzjach;
- 9) procesową potrzebę stosowania środków zapobiegawczych i zabezpieczenia majątkowego;
- 10) zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania;
- 11) należyte wyjaśnienie okoliczności sprawy;
- 12) realizację uprawnień procesowych uczestników postępowania;
- 13) sprawdzenie wyjaśnień podejrzanych;
- 14) przestrzeganie okresów śledztwa i dochodzenia;
- 15) ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa;
- 16) dostosowanie do potrzeb konkretnej sprawy sposobu gromadzenia dowodów, przeprowadzenie ich w odpowiednim czasie i w odpowiedniej kolejności;
- 17) prawidłowość czynności związanych z zamknięciem postępowania;
- 18) prawidłowość prowadzenia akt sprawy, a w szczególności przejrzystość ułożenia materiałów, numerację kart i szatę graficzną.

W zakres uprawnień nadzorczych wchodzi także możliwość reasumpcji postanowień o umorzeniu albo odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego (art. 327 k.p.k.), jednak te środki nadzoru znajdują się poza zakresem zainteresowania niniejszego opracowania.

Nadzór procesowy prokuratora nabiera szczególnej wagi w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia. Zgodnie z art. 325a § 1 k.p.k. organem prowadzącym dochodzenie jest Policja oraz organy wymienione w art. 312 k.p.k., chyba że prowadzi je prokurator (jednakże statystycznie przytłaczająca większość dochodzeń jest prowadzona przez Policję). To znaczy, że w dochodzeniu zasadą jest wykonywanie czynności procesowych przez Policję, która nie ma przy tym obowiązku informowania prokuratora o wydaniu postanowienia o wszczęciu dochodzenia. W nowelizacji kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie 1 lipca 2003 r.⁹, wprowadzono do ustawy rozdział 36a „Dochodzenie”, który uregulował normatywny kształt tej – w założeniu – uproszczonej formy postępowania przygotowawczego. Stanowiący element rozdziału 36a art. 325e § 3 k.p.k. stwierdzał, iż nie jest wymagane powiadamianie prokuratora o wszczęciu dochodzenia. Regulacja ta została poddana słusznej krytyce przez doktrynę. Podnoszono, że nie poinformowanie prokuratora o wszczęciu dochodzenia czyni całkowicie iluzorycznym prokuratorski nadzór nad prowadzonym w takiej formie

⁹ Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155.

postępowaniem przygotowawczym¹⁰. Jest oczywiste, że prokurator nie może sprawować faktycznego nadzoru nad postępowaniem, o którym nie ma wiedzy, że w ogóle się toczy. Na skutek tej krytyki art. 325e § 3 k.p.k. został uchylony wraz z wejściem w życie (1 lipca 2015 r.) „wielkiej nowelizacji”¹¹ k.p.k. w duchu kontradyktoryjnym, uchwalonej przez Sejm 27 września 2013 r. Zgodnie z wyrażonymi w uzasadnieniu do projektu intencjami projektodawców uchylenie tego przepisu stworzyć miało po stronie nieprokuratorskich organów postępowania przygotowawczego obowiązek każdorazowego poinformowania prokuratora o wszczęciu dochodzenia w celu „zapewnienia realnych możliwości bieżącego nadzoru prokuratora nad tym dochodzeniem”¹². Jak zauważa J. Tylman, wykreślenie art. 325e § 3 k.p.k. nie doprowadziło, wbrew woli autorów nowelizacji, do powstania po stronie nieprokuratorskich organów dochodzenia przedmiotowego obowiązku, a informowanie prokuratora o wszczęciu dochodzenia, które zwyczajowo ma miejsce, odbywa się bez wyraźnej podstawy prawnej¹³. Jeśli ustawodawca chciałby nałożyć na organy dochodzeniowe obowiązek informowania prokuratora o wszczęciu dochodzenia, to przeredagowałyby art. 325e § 3 k.p.k. chociażby na kształt art. 304 § 3 k.p.k., nakładającego na Policję obowiązek przekazania prokuratorowi danych własnych lub zawiadomienia o przestępstwie, co do którego obowiązkowe jest prowadzenie śledztwa¹⁴. Co więcej, interpretację J. Tylmana pośrednio wyraża ustawodawca, który w § 239 r.u.w.p. stwierdza, że prokurator, sprawując nadzór nad postępowaniem w sprawach, w których Policja wszczęła dochodzenie z własnej inicjatywy, ocenia prawidłowość przebiegu postępowania po zapoznaniu się z aktami sprawy, zwłaszcza przy rozpoznawaniu wniosków o przedłużeniu okresu dochodzenia. Ustawodawca przyjmuje zatem milcząco, że do momentu wpływu do prokuratury akt dochodzenia wraz z wnioskiem o jego przedłużenie prokurator może w ogóle nie mieć styczności z materiałami postępowania.

¹⁰ Zob. J. Grajewski, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-424 k.p.k.*, J. Grajewski (red.), Warszawa 2010, s. 1011.

¹¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1247.

¹² Uzasadnienie do druku sejmowego nr 870/VII kadencja, s. 71, uzasadnienie dostępne na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (dostęp: 20.04.2020 r.)

¹³ Zob. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 728-730; J. Tylman, *Rola Policji w postępowaniu przygotowawczym – rozważania modelowe. Głos w dyskusji*, [w:] *Postępowanie karne w XXI wieku. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Popowo 26-28 października 2001*, P. Kruszyński (red.), Warszawa 2002, s. 118; podobnie krytycznie o dawnej treści art. 325e § 3 k.p.k. zob. M. Zbrojewska, *O zmianach w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6, s. 52.

¹⁴ Zob. J. Tylman, *Model procesu karnego a nadzór nad postępowaniem przygotowawczym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Warszawa 2012, Lex/el.

Tak ukształtowany stan prawny jest wyraźnie niekorzystny z punktu widzenia efektywności prokuratorskiego nadzoru nad dochodzeniem. Brak wiedzy o toczącym się postępowaniu oraz niemożność bieżącego zapoznawania się z jego materiałami skutkują nabraniem przez nadzór prokuratorski charakteru wyłącznie następczego i postfaktycznego¹⁵. W takim układzie stosunków między organami dochodzeniowymi a prokuratorem czynności nadzorcze, szczególnie te wymienione w § 240 r.u.w.p., są dokonywane dopiero przy rozpatrywaniu przez prokuratora wniosku o przedłużenie dochodzenia, chyba że dowie się on wcześniej o jego wszczęciu, np. gdy prowadzący postępowanie przygotowawcze uprzednio zwróci się do niego o zastosowanie środka zapobiegawczego. Ograniczenie nadzoru jedynie do czynności następczych, i to mających miejsce dopiero po upływie 2 miesięcy od wszczęcia dochodzenia (co wynika z ustawowych okresów trwania dochodzenia – art. 325i § 1 k.p.k.), może skutkować unicestwieniem realizacji podstawowego celu prokuratorskiego nadzoru procesowego, czyli zapewnienia sprawności i rzetelności całego postępowania przygotowawczego (art. 326 § 2 k.p.k.), zwłaszcza że sprawowanie nadzoru nie jest li tylko uprawnieniem, lecz będącym w mocy *ex lege* obowiązkiem prokuratora, który powinien być wykonywany z urzędu¹⁶. Dostrzeżenie przez prokuratora *ex post* uchybień w prowadzonym przez Policję dochodzeniu częstokroć nie przyniesie już żadnych pozytywnych rezultatów. Po 2 miesiącach od wszczęcia postępowania możliwość dokonania niektórych czynności dowodowych może być bowiem bezpowrotnie utracona, a dokonanie niezbędnych z uwagi na cele postępowania przygotowawczego ustaleń (art. 297 § 1 k.p.k.) będzie znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Braku ze strony organów dochodzenia obowiązku informowania prokuratora o jego wszczęciu to pierwszy z zasadniczych problemów. Istnieje też drugi, stanowiący przeszkodę w realizacji przez prokuratora uprawnień nadzorczych, a polegający na trudnościach w dostępie do materiałów postępowania. Jak wskazuje F. Prusak, wgląd w akta sprawy ma dla prokuratora podstawowe znaczenie, a pełne i bieżące rozeznanie w działalności nadzorowanego organu jest warunkiem koniecznym należytego sprawowania nadzoru¹⁷. W polskich realiach podstawową formą akt jest nadal forma papierowa. Implikuje to, że przy wykonywaniu w toku dochodzenia czynności procesowych każdorazowo konieczne jest posiadanie przez osobę przeprowadzającą daną czynność akt w formie materialnej. Prowadzi to,

¹⁵ Zob. B. Skowron, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, K. Dudka (red.), Warszawa 2018, Lex/el; K. Witkowska, *pozycja prokuratora...*, s. 97.

¹⁶ Zob. Z. Brodzisz, *Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji*, Warszawa 2019, s. 424.

¹⁷ Zob. F. Prusak, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym*, Warszawa 1984, s. 151.

przy organizacyjnym rozdzieleniu prokuratury i Policji, do negatywnego zjawiska „wędrówki akt”, polegającego na nieustającej cyrkulacji materiałów postępowania między jednostkami organizacyjnymi prokuratury a funkcjonariuszami Policji. W wydanym w 2017 r. przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości (IWS) raporcie pt. „Praca dochodzeniowo-śledcza Policji w opinii prokuratorów”¹⁸ zaznacza się, że praca funkcjonariuszy Policji ma często charakter reaktywny i ogranicza się wyłącznie do ścisłego wykonania zaleceń wydanych przez prokuratora w wyniku nadzoru i odesłania materiałów do prokuratury z informacją o zrealizowaniu dotychczasowych wytycznych i oczekiwaniu na nowe polecenia¹⁹. Rodzi to po stronie prokuratora konieczność zapoznania się z materiałami, przygotowania nowych wytycznych oraz ponownego przesłania akt Policji, często wiele razy powtarzając tę procedurę. Takie wzajemne przekazywanie materiałów sprawy skutkuje bezproduktywnym upływem czasu i generuje przestoje, w trakcie których żadne czynności procesowe nie są wykonywane. Trzeba podkreślić, że w konsekwencji rodzi to przewlekłość postępowań.

Oba opisane wyżej zjawiska, tj. brak prawnego obowiązku informowania prokuratora o wszczętym dochodzeniu oraz „wędrówka akt”, stoją w rażącej sprzeczności z podstawowymi dla taktyki kryminalistycznej zasadami szybkości i koncentracji procesu. Według M. Cieślaka zasada szybkości wyraża się w postulatcie wyeliminowania z procesu wszelkich zwłok i opóźnień, tak aby proces karny trwał jak najkrócej. Uważa on, że przez koncentrację, będącą uzupełnieniem zasady szybkości, należy rozumieć dyrektywę, w myśl której proces powinien stanowić zwarty, konsekwentny ciąg czynności i zdarzeń, bez przerw i zahamowań²⁰. Na skutek tych niekorzystnych procedur przeprowadzane dochodzenia nie czynią zadość zasadom i są wadliwe z punktu widzenia elementarnych założeń prakseologii. Choć według R. Stefańskiego prokurator może się zapoznawać z materiałami sprawy, ilekroć wymaga tego dobro postępowania i nadzór ma mieć charakter permanentny²¹, a zgodnie ze stanowiskiem J. Gurgula ciągły, dynamiczny i szybki obieg informacji

¹⁸ Badanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości *Praca dochodzeniowo śledcza Policji w opinii prokuratorów*, A. Siemaszko, M. Janowski (red.), Warszawa 2017, raport dostępny na stronie: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Siemaszko-A.-Jankowski-M._Policja-ost1.pdf (dostęp: 20.04.2020 r.); warto zauważyć, że podobnego rodzaju badanie przeprowadził ponad 30 lat wcześniej J. Tylman, a – co szczególne uderzające – prezentowane w nim wnioski są niemalże tożsame, zob. J. Tylman, *Nadzór nad dochodzeniem w opiniach prokuratorów*, „Acta Universitas Lodziensis – Folia Iuridica” 1988, nr 35, s. 3-22.

¹⁹ Tamże, s. 25.

²⁰ Zob. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 343.

²¹ Zob. R. Stefański, *Metodyka pracy...*, s. 305; zob. także P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297-467. Tom II*, Warszawa 2011, s. 237.

jest „solą śledztwa”²², o tyle w praktyce każde zażądanie przez prokuratora akt będzie się wiązało z czasowym zahamowaniem dochodzenia i wstrzymaniem dalszych czynności procesowych z powodu braku dostępu do materiałów w tym czasie przez Policję. Rodzi to paradoksalną sytuację, w której wykonywanie uprawnień nadzorczych, mających ze swej istoty na celu usprawnienie postępowania, w rzeczywistości przynosi całkowicie odwrotne skutki.

Inną współprzyczyną przewlekłości jest faktyczny paraliż dochodzenia w przypadku nieobecności policyjnego referenta sprawy z powodu przyczyn zdrowotnych lub urlopowych. W takiej sytuacji w danej jednostce Policji nie ma często innego funkcjonariusza, który znałby okoliczności i stan sprawy, a tym samym mógł we współpracy z prokuratorem kontynuować wykonywanie czynności dochodzeniowych.

Kolejnym problemem wiążącym się z problematyką nadzoru procesowego jest brak możliwości wyegzekwowania od funkcjonariusza wykonania lub tylko terminowego wykonania wydanego przez prokuratora zarządzenia lub polecenia. Art. 326 § 4 k.p.k. przyznaje w takim przypadku prokuratorowi prawo wystąpienia do przełożonego lub kierownika jednostki organizacyjnej, w której pełni służbę funkcjonariusz dopuszczający się uchybienia, o zastosowanie środków służbowych lub dyscyplinarnych. W świetle art. 57 § 4 u.p.p. przełożony jest zobowiązany do zastosowania takich środków. Jak jednak wynika z badań ankietowych, w szczególności z przywołanego wyżej raportu IWS, tego rodzaju wytyki oraz wnioski o zastosowanie środków porządkowych i dyscyplinarnych nie spotykają się z należytą reakcją przełożonych służbowych tych funkcjonariuszy. Zdarza się też, że pozostają one bez jakiegokolwiek odpowiedzi, co powoduje, iż obecne regulacje są w tym względzie dalece niewystarczające²³.

Nie można ograniczać się jedynie do prostego krytycyzmu, lecz należy proponować konstruktywne rozwiązania, które pozwolą urealnić prokuratorskie uprawnienia nadzorcze.

Po pierwsze – należy wprowadzić do Kodeksu postępowania karnego przepis nakładający na Policję i inne organy dochodzenia obowiązek każdorazowego powiadamiania prokuratora o wydaniu postanowienia o wszczęciu dochodzenia, chociażby za pośrednictwem systemu informatycznego, o którym mowa poniżej. Rozwiązanie to pozwoli prokuratorowi na szybkie powzięcie informacji o wszczętym dochodzeniu i umożliwi niezwłoczne wdrożenie niezbędnych czynności nadzorczych.

²² J. Gurgul, *Nadzór prokuratora nad śledztwem powierzonym Policji*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 5, s. 162.

²³ Zob. Badanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości..., s. 30.

Po drugie – aby zapobiec zjawisku „wędrówki akt” między prokuraturą a Policją, należy stworzyć wspólny system informatyczny, który pozwoli na przechowywanie akt w formie zdigitalizowanej. System taki musi być obudowany zespołem mechanizmów bezpieczeństwa, pozwalających na możliwość weryfikacji tożsamości jego użytkowników oraz wiarygodności wprowadzanych do niego dokumentów. Jednocześnie należy wprowadzić do k.p.k. skierowany do organów postępowania nakaz niezwłocznego digitalizowania dokumentów utrwalających przebieg czynności procesowych i dowodów w drodze odwzorowania cyfrowego (np. skanu), a następnie wprowadzenia go do systemu informatycznego pod właściwą sygnaturą, przy jednoczesnym zachowaniu papierowego oryginału dokumentu/dowodu w aktach sprawy. Równolegle należy podjąć odpowiednie kroki ustawodawcze w celu uznania tego rodzaju zdigitalizowanych dokumentów za równoważące z aktami w formie papierowej. System informatyczny powinien też pozwalać na umieszczanie w nim i odtwarzanie plików audiowizualnych i graficznych. Dzięki zdigitalizowaniu dokumentów prokurator na bieżąco będzie mógł zapoznawać się z materiałami sprawy. Umożliwi to niezwłoczne podejmowanie czynności nadzorczych i adresowanie ich do organów dochodzenia także za pośrednictwem systemu informatycznego. Rozwiązania te pozwolą na zwiększenie koncentracji czynności procesowych i zaoszczędzenie czasu, który jest bezproduktywnie tracony wskutek „wędrówki akt”.

Po trzecie – zwierzchnicy służbowi w Policji powinni przywiązywać większą wagę do zgłaszanych przez prokuratorów w toku nadzoru zastrzeżeń do pracy funkcjonariuszy. Przy pozostawieniu dotychczasowych uprawnień przysługujących prokuratorowi nadzorującemu na mocy art. 326 § 4 k.p.k. i art. 57 § 4 u.p.p. należy rozważyć także możliwość nałożenia na przełożonego służbowego nakazu obligatoryjnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec policjanta, zawsze gdy zażąda tego prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który nadzoruje dochodzenie w toku którego dopuszczono się uchybienia lub prokurator nadrzędny nad prokuratorem nadzorującym sprawę. Przesłanką takiego ekstraordynaryjnego trybu powinna być szczególnie waga uchybienia lub rażące naruszenia w zakresie sprawności i rzeczowości postępowania przygotowawczego, a przyznanie tego uprawnienia prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu lub nadrzędnemu pozwoli na przedwstępną ocenę powagi i charakteru naruszenia przez osobę inną niż prokurator nadzorujący sprawę w celu stwierdzenia, czy postępowanie dyscyplinarne faktycznie jest konieczne.

Po czwarte – w każdej sprawie prowadzonej przez organy dochodzenia należy wyznaczyć spośród funkcjonariuszy dodatkowego referenta sprawy (koreferenta, współreferenta), co zapobiegnie paraliżowi postępowania w przypadku nieobecności głównego referenta.

Wymienione powyżej niedoskonałości prokuratorskiego nadzoru i propozycje ich naprawienia nie dotyczą wyłącznie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia, ale znajdują odpowiednie zastosowanie także do śledztw. Na skutek wykonywania szerszego zakresu czynności w śledztwach osobiście przez prokuratora owe niedoskonałości występują jednak z mniejszym natężeniem.

Rozważenie powyższych propozycji oraz wdrożenie przynajmniej części z nich pozwoli na zwiększenie efektywności nadzoru procesowego oraz usprawnienie postępowań przygotowawczych, co w konsekwencji przyspieszy wydawanie ostatecznych rozstrzygnięć w prowadzonych sprawach.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 17, poz. 155).

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 1206, ze zm.).

Literatura

Praca dochodzeniowo-śledcza Policji w opinii prokuratorów, A. Siemaszko, M. Janowski (red.), Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017.

Brodzisz Z., *Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji*, Warszawa 2019.

Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.

Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Art. 1-467*, Warszawa 2014.

Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011.

Gurgul J., *Nadzór prokuratora nad śledztwem powierzonym Policji*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 5.

Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297-467. Tom II*, Warszawa 2011.

Kodeks postępowania karnego. Komentarz, K. Dudka (red.), Warszawa 2018, Lex/el.

Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-424 k.p.k., J. Grajewski (red.), Warszawa 2010.

Kodeks postępowanie karnego. Komentarz, J. Skorupka (red.), Warszawa 2020.

Młynarczyk Z., *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym. Akt oskarżenia*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10.

Państwo prawa i prawo karne. Księgo jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Warszawa 2012, Lex/el.

Nadzór procesowy prokuratora nad dochodzeniem – niektóre zagadnienia problemowe

Postępowanie karne w XXI wieku. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Popowo 26-28 października 2001, P. Kruszyński (red.), Warszawa 2002.

Prusak F., *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym*, Warszawa 1984.

Stefański R., *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017.

System prawa karnego procesowego. Tom X. Postępowanie przygotowawcze, R. Stefański (red.), Warszawa 2016.

Tylman J., *Nadzór nad dochodzeniem w opiniach prokuratorów*, „Acta Universitatis Lodzianis – Folia Iuridica” 1988, nr 35.

Uzasadnienie do druku sejmowego nr 870/VII kadencja.

Witkowska K., *Pozycja prokuratora w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 6.

Zbrojewska M., *O zmianach w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6.

Prosecutor’s procedural supervision over investigation – certain issues

ABSTRACT

The article refers to problematic issues of prosecutor’s procedural supervision over pre-trial proceedings held in the form of an investigation. The author identifies the legal basis for such supervision as well as the methods and scope thereof. Material shortcomings of prosecutor’s supervision are listed, such as: no information to the prosecutor that an investigation was opened, the phenomenon of “travelling files” and deficits related to the possibility to impose discipline on the functionaries of investigating authorities by the prosecutor. Proposals are presented for appropriate legislative and organisational amendments to eliminate these shortcomings.

Key words: pre-trial proceedings, investigation, prosecutor, supervision, Police.

