

Janusz Tylman

NADZÓR NAD DOCHODZENIEM W OPINIACH PROKURATORÓW

I

Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie śledztwa (art. 262 k.p.k.) lub dochodzenia (art. 265 k.p.k.), które może być zwy-
czajne albo uproszczone (art. 418 i 422 k.p.k.). Dochodzenie przepro-
wadza głównie MO — z własnej inicjatywy lub na polecenie prokura-
tora¹.

Nad śledztwem — w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi —
oraz nad dochodzeniem prokurator sprawuje nadzór (art. 292 § 1 k.p.k.).

W dochodzeniu — niezależnie od tego, jaki organ je prowadzi —
pewne czynności mogą być dokonywane wyłącznie przez prokuratora,
np. orzeka on w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie roszczenia po-
woda cywilnego (art. 59 § 2 k.p.k.), stosuje środki zapobiegawcze (art.
210 § 1 k.p.k.), wydaje postanowienie o poszukiwaniu podejrzanego
listem gończym (art. 237 § 1 k.p.k.), o warunkowym umorzeniu postę-
powania przygotowawczego (art. 286 § 1—4 k.p.k.) itd.

Niektóre postanowienia i czynności organu dochodzeniowego muszą
być przez prokuratora zatwierdzone, np. postanowienie o umorzeniu
postępowania, o jego zawieszeniu, przeszukanie dokonane przez MO
bez polecenia prokuratora.

Jeżeli więc prokurator nie prowadzi bezpośrednio postępowania
przygotowawczego, to wykonując osobiście ważniejsze czynności pro-
cesowe lub zatwierdzając postanowienia albo czynności innych orga-

¹ Ponadto dochodzenie przeprowadzać mogą inne organy — w zw. z treścią
art. 265 i 421 k.p.k.; w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych
uprawnienia i obowiązki procesowe MO dotyczą także WSW (art. 582 k.p.k.).

nów ścigania, już w ten sposób kontroluje przebieg postępowania i nadzoruje je.

Podstawowe przepisy w tym względzie zawarte zostały wszakże w rozdz. 30 k.p.k., zatytułowanym *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym*.

Określone tu formy wykonywania nadzoru obejmują szeroki wachlarz uprawnień prokuratora, który może zaznajamiać się z zamierzeniami prowadzącego postępowanie, wskazywać kierunki postępowania, zapoznawać się z zebranymi materiałami, uczestniczyć w czynnościach dochodzących albo dokonywać ich osobiście, a nawet przejąć sprawę do swego prowadzenia. Może też wydawać postanowienia i zarządzenia oraz zmieniać i uchylać postanowienia i zarządzenia prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 292 § 3 k.p.k.).

Swoistą formę nadzoru stanowi także podjęcie na nowo uprzednio umorzonego postępowania (art. 293 § 1 k.p.k.), wznowienie prawomocnie umorzonego postępowania (art. 293 § 2 k.p.k.), podjęcie postępowania warunkowo umorzonego (art. 290 § 1 k.p.k.) oraz uchylenie (przez Prokuratora Generalnego PRL) postanowienia o umorzeniu lub o warunkowym umorzeniu postępowania przygotowawczego (art. 294 k.p.k.)²

Kodeks dając prokuratorowi tak szerokie możliwości wykonywania nadzoru, uznaje jego realizację równocześnie za obowiązek i czyni prokuratora odpowiedzialnym za prawidłowy, zgodny z przepisami i sprawny przebieg postępowania, za osiągnięcie celów postępowania przygotowawczego, określonych w art. 261 k.p.k., a więc za jego wyniki, a także za zachowanie praw podejrzanego i innych uczestników postępowania³.

Zgodnie z art. 292 § 2 k.p.k., prokurator jest obowiązany czuwać nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego postępowania przygotowawczego⁴. Wobec jednak treści art. 422 k.p.k., stanowiącego, że w postępowaniu uproszczonym nie jest wymagane zawiadomienie prokuratora o wszczęciu dochodzenia, nadzór prokuratora nad tą formą postępowania przygotowawczego może być ograniczony.

² M. Siewierski, J. Tylman, M. Olszewski, *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 211 i n.

³ J. Bafia i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1976, s. 394.

⁴ Postanowienia dotyczące nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym zawarte są także w ustawie z dn. 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 31, poz. 138), zwłaszcza w art. 4 oraz 23 i n.

W tej sytuacji zagadnieniem szczególnie ważnym jest rzeczywisty zakres i sposób wykonywania nadzoru nad dochodzeniem tzw. zwykłym, prowadzonym przez MO, a więc czuwanie nad przebiegiem postępowania przygotowawczego w formie występującej najczęściej, co do której ustanowiony został przez ustawodawcę w pełni rozwinięty nadzór prokuratorski.

II

Oceny intensywności i skuteczności nadzoru prokuratorskiego w praktyce są zróżnicowane. Na ogół jednak przyznaje się, że występują dość znaczne różnice między koncepcją nadzoru wyrażoną w postanowieniach prawa i jego faktyczną realizacją⁵.

Niedostatek nadzoru prokuratorskiego (a także milicyjnego nadzoru wewnętrznego) odczuwa się zwłaszcza w pierwszej — często rozległej i rozciągniętej w czasie — fazie działalności MO, wykonywanej bezpośrednio po uzyskaniu informacji o przestępstwie. Potwierdziły to przeprowadzone wcześniej badania czynności sprawdzających i czynności nie cierpiących zwłoki. Znany jest też fakt opóźnionego podejmowania czynności nadzorczych po wpłynięciu do prokuratora odpisu postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego⁶.

W tej sytuacji celowe wydawało się przeprowadzenie badań praktyki nadzoru prokuratorskiego, w pierwszym rzędzie drogą uzyskania wypowiedzi samych prokuratorów, na temat ich działalności i doświadczeń w tym zakresie.

Badania — zrealizowane przez autora w roku 1984 w Instytucie Problematyki Przestępczości — objęły głównie okres (fazę) postępowania

⁵ Zob. *Niektóre problemy prowadzenia przez Milicję Obywatelską i nadzorowania przez prokuratorów dochodzeń zwykłych*, „Biuletyn Informacyjny Prokuratury Generalnej” 1974, nr 4, s. 1—10, *Ocena działalności organów ścigania i Prokuratury w dziedzinie przestrzegania praw osób uczestniczących w postępowaniu przygotowawczym i wnioski*, Prokuratura Generalna, maj 1978, Prez. 5/25/78, s. 12; J. Blaim, S. Miturski, *Czynniki wpływające na czas trwania postępowania przygotowawczego (wyniki badań)*, Lublin 1970, s. 15 i n. 87, 88, 134 i n.; P. Tomaszewski, *Uwagi o nadzorze prokuratora nad dochodzeniem w fazie jego wszczęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1972, nr 1, s. 75 i n.; F. Prusak, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym*, Warszawa 1984, s. 257—259.

⁶ J. Tylman, *Instytucja czynności nie cierpiących zwłoki w postępowaniu karnym*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. 9, s. 31 i n.; tenże, *Instytucja czynności sprawdzających w postępowaniu karnym*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1983, t. 14, s. 7 i n. oraz podana w tych opracowaniach literatura.

nia od otrzymania przez organ ścigania (Prokuraturę lub MO) informacji o przestępstwie, poprzez ewentualne czynności sprawdzające i czynności nie cierpiące zwłoki (art. 258 § 2 i 267 k.p.k.) — aż do pierwszego przejawu działalności nadzorczej po otrzymaniu przez prokuratora odpisu postanowienia o wszczęciu dochodzenia (zwyčajnego, nazywanego też „zwykłym”) włącznie (art. 257 § 2 k.p.k.).

Ścisłe biorąc, badania dotyczyły więc nie tylko tzw. dochodzenia w niezbędnym zakresie i dochodzenia zwyčajnego wszczętego formalnie, ale także działalności milicyjnej wywołanej informacją o przestępstwie, poprzedzającej postępowanie przygotowawcze.

Czynnością stanowiącą przejaw nadzoru, zamykającą badaną fazę postępowania, mogło być w jednej sprawie np. udzielenie przez prokuratora wytycznych natychmiast po otrzymaniu odpisu postanowienia o wszczęciu dochodzenia, albo — w kolejnej sprawie — dopiero przedłużenie okresu dochodzenia lub nawet ustosunkowanie się do otrzymanych akt zakończonego dochodzenia (art. 284 k.p.k.)⁷, jeżeli wcześniej, w inny sposób prokurator po formalnym wszczęciu postępowania nie realizował nadzoru (choćby mógł w tej samej sprawie wykonywać nadzór nad czynnościami sprawdzającymi lub czynnościami nie cierpiącymi zwłoki).

W celu uzyskania odpowiednich informacji i zebrania poglądów prokuratorów ułożony został kwestionariusz zawierający 23 pytania. Większość pytań miała charakter konkretny i wówczas odnosiły się one do poszczególnych przejawów działalności nadzorczej. Pozostałe pytania zachęcały do uwag natury ogólnej, zarówno na temat nadzoru prokuratorskiego, jak i nadzoru służbowego MO. Kwestionariusze, które były anonimowe, skierowane zostały do wszystkich Prokuratorów Wojewódzkich, z prośbą o spowodowanie udzielenia odpowiedzi przez 2 pracowników w każdej z 3 wytypowanych Prokuratur Rejonowych (łącznie 6 osób).

Ostatecznie wpłynęło 296 kwestionariuszy. Część respondentów wypełniła je lakonicznie i bez szerszych uwag, inspirowanych przez niektóre pytania. Większość odpowiadających przekazała natomiast rozwinięte informacje oraz wnikliwe, interesujące spostrzeżenia, a także różnego rodzaju wnioski i postulaty odnoszące się — co należy podkreślić — do nadzoru nad działalnością MO poprzedzającą wszczęcie dochodzenia oraz nad całym postępowaniem przygotowawczym.

⁷ Bafia i in., *Kodeks postępowania...*, s. 384—386.

III

Niniejsze opracowanie koncentruje się w zasadzie na odpowiedziach udzielonych na 2 pytania, odwołujące się do prokuratorskich doświadczeń w omawianym zakresie⁸.

W jednym z nich zapytano, czy respondent uważa, że praktyka nadzoru prokuratorskiego w badanej fazie postępowania jest prawidłowa, a jeżeli nie, to jakie występują mankamenty, jakie są ich przyczyny i jakie proponowałby odpowiadający sposoby ulepszenia nadzoru.

Z tym pytaniem związane było drugie, mianowicie, czy zdaniem respondenta obecne przepisy kodeksu postępowania karnego określają w sposób wystarczający zakres i formy nadzoru prokuratora w badanej fazie, czy też widzi on potrzebę zmian w tym zakresie; poproszono przy tym o krótkie uzasadnienie wypowiedzanego poglądu i ewentualne podanie proponowanych zmian⁹.

Około 30% respondentów uznało omawianą praktykę nadzoru za prawidłową. Większość odpowiadających z tej grupy poprzestała na krótkiej, pozytywnej ocenie. Niektórzy tylko dodawali określenia towarzyszące (np. że nadzór ten był „w zasadzie” prawidłowy, czy prawidłowy „biorąc pod uwagę rzeczywiste możliwości prokuratora”), względnie uzupełniali swoje stanowisko bardziej rozwiniętym komentarzem oraz uwagami na temat możliwości dalszego podnoszenia poziomu tego nadzoru, a zwłaszcza zwiększania jego skuteczności. Za typową dla opinii pewnej części respondentów uznać wypadałoby również taką wypowiedź: „Jest różnie — można przytaczać przykłady wzorowego nadzoru, jak również nadzoru wykonywanego w sposób nie mający nic wspólnego z k.p.k.”

Jako całkiem wyjątkowy występuje natomiast pogląd, wyrażający się w następującym sformułowaniu: „Rozszerzenie nadzoru może prowadzić do osłabienia samodzielności organów prowadzących postępowanie, wykonywania tylko zleconych czynności i oczekiwania na dalsze ukierunkowanie biegu sprawy oraz do uchylania się od odpowiedzialności za jakość wykonywanych czynności”.

⁸ Sprawozdanie z badań obejmujące omówienie odpowiedzi na wszystkie pytania kwestionariusza, złożone zostało w Instytucie Problematyki Przestępczości (*Funkcjonowanie nadzoru prokuratora w fazie wszczęcia dochodzenia przez organa Milicji Obywatelskiej*, grudzień 1985, mpis, s. 70). Zob. też J. Tyłman, *Funkcjonowanie nadzoru prokuratora nad dochodzeniem prowadzonym przez Milicję Obywatelską*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1987, t. 19.

⁹ Tylko w ujęciu ogólnym przytoczone zostaną ponadto oceny prokuratorów zawarte w odpowiedziach na kolejne pytanie, dotyczące poziomu nadzoru wewnętrznego (służbowego) MO.

Pozostali respondenci (ok. 70%) ocenili nadzór prokuratorski — rozkładając w różny sposób akcenty dezaprobaty — negatywnie, określając zazwyczaj przyczyny takiego stanu rzeczy, a często proponując ponadto środki zaradcze.

W tej grupie za najistotniejsze i najbardziej charakterystyczne należałoby uznać następujące wypowiedzi:

„Nadzór nie jest wystarczający; prowadzący sprawę w większości przypadków w pierwszej kolejności wykonuje polecenia swego przełożonego — bez kontaktowania się z prokuratorem”¹⁰.

„Brak jest ustawowych powiązań między przełożonym służbowym prowadzącego dochodzenie a prokuratorem; idealnym rozwiązaniem byłoby podporządkowanie prowadzącego dochodzenie prokuratorowi”.

„Zbyt przewlekłe jest wykonywanie czynności sprawdzających, co prowadzi do nagminnego przekraczania ustawowego 30-dniowego terminu. MO nie informuje o prowadzeniu czynności sprawdzających, prokurator otrzymuje materiały z tych czynności wraz z postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego do zatwierdzenia, w sytuacji, gdy czynności były prowadzone ponad 30 dni. Czynności sprawdzające wykonywane są pobieżnie, przez co postępowanie przygotowawcze wszczynane jest zbyt pochopnie, a w wielu wypadkach prokurator nie może już zlecić uzupełnienia tych czynności, bowiem upłynął termin 30 dni. Odpisy postanowień o wszczęciu dochodzenia napływają średnio po upływie 14 dni od daty wszczęcia postępowania, przy czym bywają przypadki antydatowania postanowień celem dopasowania daty postanowienia do dat uprzednio nieformalnie prowadzonych czynności procesowych, co powoduje, że uchylanie tych postanowień o wszczęciu dochodzenia, nawet gdy są niezasadne, staje się bezprzedmiotowe. Prokurator w wielu przypadkach, zwłaszcza w sprawach o wypadki kolejowe, znaczne nadużycia itp. uzależniony jest w swych decyzjach od organów kontroli wewnętrznej, a działania tych organów wielokrotnie przebiegają opieszale lub nawet zgodnie z wewnętrznymi przepisami, niezgodnymi jednak z terminami k.p.k.”.

„Zwykle nadzór zaczyna się przy przedłużaniu czasu trwania dochodzenia; w sprawach nie przedłużanych — nadzór praktycznie nie występuje”.

„Gdy stroną inicjującą wszczęcie czynności sprawdzających nie jest prokurator, pierwszą czynnością nadzorczą jest z reguły zatwierdzenie (lub odmowa zatwierdzenia) decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, bądź — po wszczęciu — jego przedłużenie”.

¹⁰ Poza pewnymi skrótami i uproszczeniami stylistycznymi, odpowiedzi, cytowane są dosłownie, co zaznaczono użyciem cudzysłowu.

„Nadzór prokuratorski w tej fazie postępowania nie jest prawidłowy z uwagi na nieprzestrzeganie w tym zakresie przepisów k.p.k. przez funkcjonariuszy MO. Niejednokrotnie prowadzone są czynności w trybie art. 267 k.p.k., chociaż jest on w danej sytuacji niedopuszczalny, a prokuratorowi sprawa zostaje przedłożona dopiero w terminie do 30 dni lub później”.

„Praktyka jest nieprawidłowa, gdyż nadzór przeważnie rozpoczyna się po upływie miesiąca od wszczęcia dochodzenia — przy jego przedłużaniu”.

„Podstawowym mankamentem jest brak możliwości kontroli zasadności wszczynania postępowań karnych przez MO, do chwili otrzymania postanowienia o wszczęciu dochodzenia”.

„Praktyka nie jest prawidłowa; w czasie od wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia do uzyskania jego odpisu, sprawa jest praktycznie bez nadzoru prokuratorskiego”.

Nader krytyczne stanowisko zawarte zostało w następującej wypowiedzi: „Nadzór prokuratorski jest nadzorem formalnym. Najlepiej opracowane wytyczne nie są wykonywane, bowiem często funkcjonariusze MO nie rozumieją treści wytycznych z braku podstawowej wiedzy¹¹; nadzór służbowy w MO jest nadzorem fikcyjnym, sprowadza się do składania podpisów na pismach przewodnich, bez badania poprawności przeprowadzonego dochodzenia, choćby pod względem formalnym, nie mówiąc już o merytorycznym”.

„Terminy procesowe dla większości funkcjonariuszy, zwłaszcza z posterunków MO — nie istnieją”.

„Praktyka jest nieprawidłowa; prokuratorzy również często podchodzą do tego problemu formalnie, gdyż brak jakichkolwiek efektów na tym odcinku; polecenia prokuratora nie są przestrzegane za wiedzą i aprobatą zwierzchników”.

Opóźnione rozpoczynanie nadzoru prokuratorskiego podkreśla się także w licznych innych wypowiedziach.

„W toku dochodzenia praktycznie nadzór ma miejsce dopiero w końcowym okresie, wówczas gdy zachodzi konieczność przedłużenia czasu trwania postępowania przygotowawczego”; wcześniej występuje głównie „w przypadku, kiedy sam funkcjonariusz zgłosi się ze swoimi wątpliwościami”.

„Nadzór prokuratorski w badanej fazie jest nieprawidłowy w tych przypadkach, kiedy doniesienia wpływają bezpośrednio do MO. Wtedy prokurator nie ma możliwości zapoznania się ze zdarzeniem i udzie-

¹¹ Nasuwa się uwaga, że wiele w tym względzie zależy od sposobu formułowania wytycznych.

lenia wytycznych, a nadto czynności sprawdzające trwają (często) dłużej niż 30 dni".

Zbyt długi bywa okres między wszczęciem postępowania a zawiadomieniem o tym fakcie prokuratora, co powoduje, że „pierwsze czynności dochodzące wykonywane są bez nadzoru”; tym bardziej czynności sprawdzające toczą się bez nadzoru, który z reguły „staje się możliwy dopiero po wpłynięciu sprawy do prokuratury z decyzją o odmowie wszczęcia dochodzenia”.

„Z uwagi na ilość postępowań i przyjęty obieg korespondencji — właściwy nadzór prokuratora możliwy jest w 2—3 tygodnie po wszczęciu dochodzenia i wytyczne wydawane wówczas dotyczą poprawiania błędów (co musi przedłużyć okres postępowania)”.

„Nadzór często jest nieprawidłowy”, co spowodowane jest tym, „iż organa MO nie zawsze w odpowiednim czasie informują prokuraturę o czynnościach i stawiają prokuratora przed faktem dokonanym, gdy już nie da się utrwalić śladów i dowodów istotnych dla danej sprawy”.

„Niedostateczny nadzór prokuratorski wynika głównie z tego, że prokurator nie posiada informacji o toczących się postępowaniach i zbyt późno włącza się do nich”.

„Prokurator najczęściej jako ostatni dowiaduje się o zdarzeniu, które następnie jest przedmiotem postępowania. Udział prokuratora, czy to w formie konsultacji, po zapoznaniu się z materiałem, czy też na miejscu zdarzenia, w wielu wypadkach doprowadziłby do prawidłowego zabezpieczenia dowodów i ukierunkowania postępowania. Zaniechanie czynności w pierwszej fazie powoduje nieodwracalne skutki w dalszym toku postępowania, np. w sprawach o wypadki drogowe, pożary, gwałty, włamania, pobicia”.

Stwierdzenie, że „prokurator ostatni dowiaduje się o zdarzeniu”, powtarza się wielokrotnie.

Na niewykonywanie albo opieszałe lub nieprawidłowe wykonywanie przez MO poleceń prokuratora zwraca się uwagę również w kolejnych kwestionariuszach.

„Prokurator nie ma możliwości szybkiego wyegzekwowania spraw, ze względu na beczynność, zarówno prowadzących postępowania, jak i nadzorujących ich funkcjonariuszy. Wysyłane wystąpienia bardzo rzadko są skuteczne”.

„Środkiem nadzoru prokuratorskiego są przede wszystkim wytyczne”. Nadzór ten jest jednak przeważnie niedostateczny, głównie z tego względu, że „funkcjonariusze MO często nie wykonują wytycznych i poleceń prokuratora”.

„Uprawnienia prokuratora mają charakter jedynie blankietowy. Funkcjonariusze MO na ogół nie stosują się do poleceń, tłumacząc się

nawałem pracy. Ponadto z uwagi na inny rodzaj rozliczenia ze spraw, funkcjonariusze nie są zainteresowani załatwianiem spraw starych — wielomiesięcznych. Na kolejne, określane terminy w ogóle nie reagują. Prokurator nie ma możliwości wyegzekwowania swych poleceń, mimo iż wie, że nie są one wykonywane. Informowanie o takich uchybieniach osób nadzorujących funkcjonariuszy MO nie wywołuje pożądanych efektów".

"W wielu sprawach prokurator wysyła pisma do USW, prosząc o akta postępowania — ale bez stosownej reakcji".

"Wobec braku możliwości stosowania sankcji (co praktycznie przesądza o istnieniu nadzoru), skuteczność stosowanych środków jest prawie żadna. Przejawia się to w niewykonywaniu poleceń, niedotrzymywaniu terminów, nagminnym powtarzaniu wykniętych błędów".

"Wszelkie mankamenty związane są z bezsilnością prokuratora w zakresie kontaktów z milicją, przy wadliwym nadzorze wewnętrznym w jednostkach MO. W pewien sposób uniemożliwia to wdrożenie funkcjonariuszy do przestrzegania przepisów k.p.k., pomimo udzielania wytycznych i sporządzania pism instrukcyjnych".

"Na podstawie 14-letniego stażu w organach Prokuratury uważam, iż kierowanie pod adresem MO tzw. wytyków, jest w większości stratą czasu, albowiem nie stwierdziłem by odnosiły one oczekiwany skutek".

"W mojej praktyce spotykałem się nawet z takimi sytuacjami, iż kierowano na mnie skargi do Prokuratora Rejonowego, albo do Prokuratury Wojewódzkiej, gdy rygorystycznie egzekwowałem wobec MO przysługujące mi jako prokuratorowi uprawnienia procesowe, albo gdy np. odmawiałem zastosowania aresztowania tymczasowego, w wątpliwych dowodowo sprawach".

Zdaniem respondentów, wpływ na poziom prowadzonych postępowań i skuteczność nadzoru prokuratorskiego wywierają też kryteria oceny pracy milicji oraz względy statystyczne, na co wskazuje się w niektórych wypowiedziach.

"Nadzór nie przynosi w większości przypadków oczekiwanych rezultatów, z powodu odmienności statystycznej oceny działalności i wyników prokuratury oraz USW; np. w ocenie pracy prokuratorów bierze się pod uwagę statystyczne wskaźniki dotyczące czasokresu trwania postępowań, zasadność decyzji merytorycznych, uniewinnień, podczas gdy funkcjonariusze USW oceniani są w kategoriach diametralnie różnych, np. ilości spraw aresztowych, wskaźnika umorzeń wobec N/N itp; stąd przy braku możliwości realnego stymulowania działań funkcjonariuszy prowadzących postępowania i rozbieżności kategorii wyników podlegających ocenie, pełniony w ramach obowiązujących przepisów k.p.k. nadzór, nie daje prawidłowych rezultatów".

„Praktyka nie jest prawidłowa; nadzór byłby pełniejszy, gdyby w jednostkach MO nie prowadzono wpisów do różnych rejestrów — co umożliwia obecnie «ukrywanie» spraw prowadzonych w postępowaniu sprawdzającym lub w trybie art. 267 k.p.k.; jedną z form nadzoru powinno być kontrolowanie rejestrów w MO częściej niż obecnie, drugą powinno być informowanie prokuratora o każdym wypadku prowadzenia postępowania sprawdzającego lub dochodzenia w niezbędnym zakresie”.

„Milicja Obywatelska jest rozliczana przede wszystkim z wykrywalności, w związku z tym spotyka się sprawy, kiedy po złożeniu doniesienia przez przedsiębiorstwo o zagarnięciu mienia na jego szkodę, mimo że fakt zagarnięcia nie budzi wątpliwości — wobec tego, że okoliczności kradzieży nie rokują nadziei na wykrycie sprawcy, organy MO zwracają doniesienie w trybie art. 258 § 2 k.p.k. z pismem, którego treść praktycznie wyklucza wniesienie nowego, uzupełnionego doniesienia”.

Wysuwane były również zastrzeżenia co do poziomu przygotowania (wyszkolenia) kadry MO.

„Trudności sprawia niski poziom wyszkolenia z zakresu kryminalistyki i prawa — funkcjonariuszy MO, a ponadto niepełna obsada w posterunkach”.

Błędy w postępowaniu przygotowawczym „wynikają przede wszystkim z niedostatecznego wyszkolenia funkcjonariuszy, i to nie tylko z kryminalistyki czy k.p.k., lecz także z innych dziedzin prawa”. „Nadzór jest nieprawidłowy” m.in. dlatego, że „zleca się prowadzenie postępowań pracownikom bez należytego przygotowania; w zbiegu z brakiem możliwości oddziaływania przez prokuratora w zakresie doboru i dyscypliny prowadzących sprawę, ogranicza to nadzór do późniejszego poprawiania błędów”.

Jedną z przyczyn niedostatecznego nadzoru jest — zdaniem respondentów — przeciążenie prokuratorów obowiązkami.

„Nadzór prokuratorski jest niedostateczny z uwagi na trudności kadrowe; konieczne jest wzmocnienie kadrowe Prokuratury”.

„Uważam, że nadzór prokuratorski nie może być dostateczny, dopóki nadmierne obciążenie pracą na wszystkich odcinkach działalności prokuratury będzie takie, jak obecnie — przekraczające realne możliwości wykonania wszystkich rozlicznych zadań”.

„Przyczyną mankamentów w nadzorze prokuratorskim jest przede wszystkim ilość nadzorowanych przez jednego prokuratora spraw”.

„Praktyka nie jest prawidłowa; z uwagi na obciążenie pracą, nadzór prokuratora jest często iluzoryczny”.

„Zasadniczą przyczyną mankamentów w praktyce nadzoru jest brak czasu, wynikający głównie z braków kadrowych w prokuraturze. Siłą rzeczy na plan pierwszy wysuwają się inne czynności (wokandy, rewizje, załatwianie interesantów, merytoryczne załatwianie spraw), a na czynności nadzorcze czasu nie starcza”.

„Ponieważ brakuje prokuratorowi czasu, nadzór ogranicza się tylko do pobieżnego, formalnego przejrzenia akt przy przedłużaniu terminu dochodzenia”.

„Niedostatki nadzoru spowodowane są obciążeniem pracą, która wynika z rozszerzonych obowiązków (profilaktyka) oraz rotacji kadry prokuratorskiej, wakatów, młodego wieku i, co za tym idzie, niedoświadczenia prokuratorów”.

„Szcupłość kadry Prokuratury i wielorakie zadania, które na niej ciążyą, nie pozwalają na bieżący i permanentny nadzór”.

„Nie można pominąć trudnej sytuacji kadrowej w organach Prokuratury i MO, co siłą rzeczy musi osłabiać funkcję nadzorczą przede wszystkim właśnie w początkowej fazie postępowania”.

„Brak jest faktycznego nadzoru nad postępowaniem, co wynika ze zbyt dużego obciążenia pracą prokuratorów: 1) wzrosła liczba rejestrowanych spraw, a nie zwiększono liczby prokuratorów; 2) zwiększa się liczba i zakres czynności śledczych prowadzonych osobiście przez prokuratorów; 3) zwiększa się liczba spraw zleconych — mimo właściwości dochodzenia — do wszczęcia i osobistego prowadzenia śledztwa; 4) wzrosły wymagania co do jakości postępowań, szybkości, efektywności nadzoru, równoległej działalności profilaktycznej”.

„Żadne formy nadzoru nie będą w pełni skuteczne, jeżeli techniczne, personalne i merytoryczne możliwości organów MO będą tak skromne, jak dotychczas; odnosi się to zwłaszcza do posterunków MO w gminach”.

„Prokurator, mając w referacie ok. 100 spraw miesięcznie, nie jest w stanie nadzorować prawidłowo wszystkie. W tej sytuacji najwięcej uwagi poświęca sprawom o złożonym stanie faktycznym i sprawom aresztowym. Stąd nadzór wewnętrzny MO winien częściej kontrolować sprawy, w stosunku do których nie ma ścisłego nadzoru prokuratora, a w przypadkach trudności przysyłać je prokuratorowi z prośbą o pomoc i decyzję”.

IV

W wypowiedziach respondentów dość często wiąże się niedostatki i małą skuteczność nadzoru prokuratorskiego ze słabościami nadzoru wewnętrznego (służbowego) MO.

Na zamieszczone w kwestionariuszu odrębne pytanie o ocenę nadzoru wewnętrznego w badanej fazie, odpowiedziano:

- a) jest właściwy — 35 osób,
 - b) czasami jest niedostateczny — 157 osób,
 - c) z reguły nie jest właściwy — 102 osoby.
- (w dwóch kwestionariuszach brak było odpowiedzi na to pytanie).

Osoby, które miały zastrzeżenia co do sposobu wykonywania tego nadzoru, proszone o podanie spostrzeżonych mankamentów, przedstawiły wiele uwag oraz szczegółowych informacji, wykraczających poza ramy pierwszej fazy działań milicyjnych.

Stwierdzano małe zainteresowanie nadzoru kwestiami merytorycznymi; często ogranicza się on do strony formalnej, ale w wielu wypowiedziach zarzuca się także brak kontroli terminów (ustawowych i prokuratorskich), niereagowanie na przewlekłość postępowania we wszystkich fazach, brak koncentracji działań.

Powierzchnowe jest zazwyczaj sprawdzanie doniesień, niedostateczna kontrola zasadności wszczęć i przyjmowanej kwalifikacji prawnej, przedwczesne bywa przedstawianie zarzutów, niejednokrotnie również z błędną kwalifikacją (m. in. jako wynik braku konsultacji). Nagminnie występuje brak odpowiednich wytycznych dla prowadzących dochodzenia, ukierunkowania ich działań.

Nieprawidłowo i powierzchownie przeprowadzane są liczne czynności, przede wszystkim przesłuchania świadków i oględziny — na co nadzór z reguły nie reaguje. Niski jest też poziom pism — merytoryczny i formalny.

Niedostateczna jest kontrola prawidłowości realizowania wytycznych prokuratora, co często prowadzi do ich niewykonywania. Wielokrotnie wypomina się w kwestionariuszach brak reakcji na ponaglenia, monity i wytknięcia prokuratorskie.

Nadzorujący często nie znają spraw, nie wiedzą co się z nimi dzieje, nie czytają akt, nie wnikają w merytoryczne zakończenie postępowań, nie analizują materiału i wyniku dochodzeń w fazie przedstawiania akt prokuratorowi. Pomijane są istotne okoliczności i dowody w sprawie, co powoduje zwracanie akt przez prokuratora. Ogólnie podkreśla się brak dostatecznej i właściwej reakcji na stwierdzane uchybienia, nawet rażące i powtarzające się w wielu sprawach. W licznych przypadkach stwierdza się całkowity brak nadzoru wewnętrznego.

Poza mankamentami organizacyjnymi, przyczyn takiego stanu rzeczy respondenci doszukują się w niedostatecznej znajomości prawa karnego materialnego i procesowego (u prowadzących dochodzenia, niekiedy wśród nadzorujących), ogólnie w nienależytym przygotowaniu niektórych funkcjonariuszy, braku doświadczenia, kompetencji, wresz-

cie czasem w zwykłym niedbalstwie. Do tego dochodzą braki kadrowe, pogłębiające przeciążenie pracą, oraz nadmierna rotacja pracowników.

V

W odpowiedziach zamieszczonych w kwestionariuszach, odnoszących się bezpośrednio do nadzoru prokuratorskiego, poza przedstawionymi wcześniej uwagami krytycznymi, zawarte zostały (inspirowane treścią cytowanych wyżej pytań) liczne postulaty i propozycje ulepszenia tego nadzoru. Mieszczą się one w ramach obowiązujących przepisów, bądź też łączą się z konkretnymi propozycjami nowelizacji aktualnej regulacji prawnej, chociaż ponad połowa respondentów stwierdziła, że według nich przepisy są wystarczające i nie ma potrzeby dokonywania jakichkolwiek zmian w tym względzie. A oto bardziej charakterystyczne wypowiedzi.

„Praktyka nadzoru prokuratorskiego w badanej fazie postępowania nie jest prawidłowa. Nadzór ogranicza się tylko do niektórych spraw, jeżeli prowadzący czynności sprawdzające, względnie dokonywane w trybie art. 267 k.p.k., zwróci się do prokuratora. Nadzór ten należałoby rozciągnąć na wszystkie postępowania”.

„Istnieje potrzeba ustawowego zobowiązania organów do zawiadomiania prokuratorów o postępowaniach prowadzonych w trybie art. 267 i 258 § 2 k.p.k., dla umożliwienia pełnego nad nimi nadzoru, egzekwowania przepisanych terminów itd.”

„Należałoby rozszerzyć nadzór prokuratora nad czynnościami sprawdzającymi i dochodzeniem w niezbędnym zakresie, poprzez przepis zobowiązujący do przedstawienia do oceny materiałów z tych czynności, w ich toku”.

„Proponuję dopisać w art. 292 § 1 k.p.k. na końcu słowa: «i czynnościami w trybie art. 258 § 2 k.p.k.»”.

„Należałoby informować organy Prokuratury również o czynnościach sprawdzających, prowadzonych przez MO na podstawie posiadanych informacji wzgl. zawiadomienia; konieczne jest każdorazowe informowanie Prokuratury o zdarzeniu, w związku z którym prowadzone są czynności w niezbędnym zakresie”.

„Widzę potrzebę każdorazowej akceptacji postanowienia o wszczęciu dochodzenia, najdalej w terminie 3 dni od jego wydania — przyspieszyłoby to nadzór i bardziej właściwie ukierunkowało dalszy bieg postępowań”.

„Zastrzeżenia może budzić praktyka nadzoru prokuratorskiego nad czynnościami sprawdzającymi, z uwagi na możliwość prowadzenia ich przez okres 30 dni bez kontroli ze strony prokuratora. Okres ten winien być skrócony do 14 dni, bądź też utrzymany w k.p.k., a jedynie w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych określony dla organów MO termin 14-dniowy (w ramach terminu kodeksowego) dla przedłożenia materiałów postępowania sprawdzającego prokuratorowi”¹².

„Nadzór jest nieprawidłowy; w instrukcji dochodzeniowo-sledczej powinny znaleźć się przepisy obligujące funkcjonariusza MO prowadzącego czynności sprawdzające do ściślejszego współdziałania z prokuratorem”.

„Nadzór można poprawić przez umieszczenie w k.p.k. przepisu zobowiązującego funkcjonariuszy MO po przeprowadzeniu czynności sprawdzających do przedłożenia sprawy prokuratorowi, w celu podjęcia decyzji o wszczęciu lub o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego”.

„W sprawach prowadzonych w trybie art. 267 k.p.k. należałoby wzmocnić nadzór służbowy w celu wyeliminowania przypadków niedotrzymywania terminów oraz ustanowić termin nieprzekraczalny — 3 dni; praktycznie każdy prowadzący uważa za prawidłowy termin 7-dniowy, co art. 267 k.p.k. czyni fikcyjnym”.

„Należy wprowadzić ustawowy obowiązek informowania prokuratora o czynnościach nie cierpiących zwłoki w terminie 24 godzin”.

„W przepisach należy nałożyć na milicję obowiązek informowania prokuratora o wykonaniu czynności w zakresie art. 267 k.p.k. — w terminie 3 dni”.

„Niezbędne jest wszczynanie, bądź zatwierdzanie przez prokuratora wszczęć postępowań karnych, z uwagi na całkowity brak możliwości kontroli postępowań przed ich wszczęciem”.

„Brak jest ustawowego uregulowania obowiązku konsultowania przez MO zawiadomienia o przestępstwie, względnie zebranych materiałów sprawdzających, co do potrzeby uzupełniania ich i następnie wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania”.

„K.p.k. winien ściśle określać obowiązki organów MO co do uzgadniania wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego, jak również termin dla art. 267 k.p.k.”

Decyzję o wszczęciu postępowania przygotowawczego należy przekazać prokuratorowi — „to powinno wynikać z przepisów k.p.k.”

¹² Zbliżone rozwiązanie proponowane było w projekcie k.p.k. z 1967 r. (art. 286 i 287).

„Przed wszczęciem postępowania karnego materiały sprawy powinny być przedłożone prokuratorowi, który po zaznajomieniu się z nimi decydowałby o wszczęciu postępowania przez MO, udzielając wytycznych co do jego prowadzenia”.

„Często po wszczęciu dochodzenia, mimo że można je uznać za bezzasadne lub pochapne, wykonanie innych czynności komplikuje uchylenie wydanego postanowienia. Obecnie konsultuję zawsze z funkcjonariuszem MO prowadzone przez niego postępowanie sprawdzające oraz dochodzenie w niezbędnym zakresie. Praktycznie każde wszczęcie dochodzenia jest omawiane wspólnie i uzgadniane, w związku z tym już w momencie wszczęcia dochodzenia znam sprawę”.

„Przed każdorazowym wszczęciem postępowania prowadzący sprawę powinien uzgodnić to z prokuratorem”.

„Zawiadomienia o wszczęciu dochodzenia winny przychodzić do Prokuratury niezwłocznie, a nie po 10 dniach lub później. Należy usprawnić tok korespondencji, aby funkcjonariusz prowadzący dochodzenie otrzymywał wytyczne i zalecenia prokuratora niezwłocznie. Bezwzględnie należy usprawnić pracę Centralnego Rejestru Skazanych, w celu przyspieszenia zawiadamiania prokuratora o wynikach zapisów rejestrowych”.

„Odpis postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego powinien wraz z materiałami być przedkładany prokuratorowi nadzorującemu w terminie 24 godzin od podjęcia takiej decyzji, co pozwoli na ukierunkowanie dochodzeń we wstępnej fazie, jak też umożliwi w uzasadnionych przypadkach uchylenie wadliwie wydanych postanowień”.

„Zdaniem moim, § 2 art. 257 k.p.k. powinien zawierać ściśle określony termin, co w konsekwencji umożliwiłoby prokuratorowi nadzorowanie postępowania w jego fazie początkowej”.

„Wraz z odpisem postanowienia o wszczęciu, prokurator winien też otrzymywać odpis karty nadzoru z milicji, by sprawdzić, czy wytyczne (przełożonego) były wyczerpujące”.

„Prowadzący sprawę musi częściej konsultować wszczynanie postępowania, sposób prowadzenia go, gromadzenia dowodów, zaś w przypadku wątpliwości bądź radykalnych zmian w kierunku dochodzenia, niezwłocznie informować prokuratora, zwracać się o jego udział w niektórych czynnościach”.

„Konieczne jest wyegzekwowanie w każdym przypadku konsultowania się odnośnie do przedstawienia zarzutów; często zachodzi potrzeba uzupełniania zarzutów tylko dlatego, że zostały przedstawione za wcześniej i bez porozumienia z prokuratorem nadzorującym”.

„Rzadki kontakt ze sprawą, zbyt późne powzięcie o niej wiadomości, to często nieodwracalnie utracone dowody. Konieczne jest albo podporządkowanie służbowe prowadzących postępowania prokuratorowi, albo wzrost kadry prokuratorskiej do poziomu umożliwiającego prokuratorowi dokonywanie węzłowych czynności w każdej sprawie”.

„Uważam, że jedynym skutecznym sposobem poprawienia nadzoru byłoby organizacyjne podporządkowanie pionu dochodzeniowego MO — prokuraturze”.

„Nadzór nie jest dostateczny — dla jego poprawy należałoby rozbudować organizacyjnie prokuraturę (zwiększenie liczby etatów, dobra łączność, stałe dobowe dyżury) oraz zmienić zakres nadzoru nad MO”.

„Pożądany jest obowiązek konsultacji sprawy przed wszczęciem oraz stały, bezpośredni kontakt prokuratora z milicjantem prowadzącym dochodzenie lub przełożonym służbowym. Aby kontakty takie istniały, prokurator musi mieć czas na to, a w terenie także możliwość dojazdu; oznacza to konieczność zwiększenia liczby etatów. Pożądane byłoby też zniesienie sztywnego czasu pracy. W obecnej sytuacji prokurator jest jedynie «maszyną» do pisania decyzji merytorycznych i innych pism, «przywiązany» jest do biurka”.

Dla poprawy istniejącego stanu rzeczy należy „zwiększyć o 50% obsadę prokuratur rejonowych”.

„Nadzór prokuratora może być skuteczny dopiero wtedy, gdy kierowane przez niego uwagi będą wywoływać także określone konsekwencje w przedmiocie otrzymywanych przez funkcjonariuszy MO premii, nagród itp.”

Pożądane jest „... uzależnienie sprawy nagród i awansów funkcjonariuszy od opinii prokuratora wykonującego nadzór nad postępowaniem, wprowadzenie obowiązku bieżącego zgłaszania doniesień wpływających do jednostek MO właściwym prokuratorom (np. w formie pisemnego zgłoszenia, wnoszonego do rejestru RSD i DS), wydzielenie w jednostkach szereblu RUSW oficera nadzorującego postępowania z całego rejonu, odformalizowanie i pogłębienie nadzoru służbowego MO”.

„Nadzór zakłada m. in. współodpowiedzialność za działanie podmiotu kontrolowanego. Powinny być zatem przewidziane sankcje za niewykonywanie poleceń nadzorczych; bez sankcji nadzór jest fikcją”.

„Nadzór prokuratora zależy w dużej mierze od niego samego, od współpracy z organami MO i umiejętności ułożenia sobie z nimi pracy”; pożądane jest jedynie, „aby zwiększony został katalog sankcji wobec funkcjonariuszy”.

Postuluje się „zacieśnienie współpracy drogą częstszych kontaktów z funkcjonariuszami MO poprzez szkolenia, narady, omawianie błędów

postępowania, przekazywanie aktualnych zadań w zakresie polityki karnej, przegląd orzecznictwa".

„Istnieje potrzeba organizacji ogólnopolskich seminariów oraz regionalnych spotkań prokuratorów, związanych z pogłębianiem wiedzy zawodowej i wymianą doświadczeń — także w zakresie sprawowania nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym”.

VI

Przedstawione poglądy i oceny potwierdzają występowanie istotnych rozbieżności między kształtem nadzoru przyjętym w obowiązujących przepisach — i jego praktycznym obrazem.

W większości spraw — wbrew treści art. 292 § 2 k.p.k. — nadzór prokuratorski nie obejmuje całego postępowania przygotowawczego. Z reguły nie jest objęte nadzorem tzw. dochodzenie w niezbędnym zakresie (art. 267 k.p.k.), a nadzór nad dochodzeniem zwyczajnym bywa najczęściej opóźniony, i to nieraz znacznie, co wiąże się z opóźnionym przesyłaniem prokuratorowi odpisu postanowienia o wszczęciu postępowania (art. 257 § 2 k.p.k.), chociaż nie jest to jedyny powód zwłoki w rozpoczynaniu działalności nadzorczej. Wielu respondentów stwierdza, że faktycznie w znacznej części spraw pierwszym przejawem nadzoru jest decyzja o przedłużeniu dochodzenia¹³.

Tym bardziej pozbawione jest kontroli prokuratorskiej, trwające w sporej liczbie przypadków dłużej niż 30 dni, postępowanie sprawdzające.

Ponadto w licznych sprawach nadzór nawet rozpoczęty ma charakter wrywkowy, sporadyczny, akcyjny czy wręcz tylko formalny, a tym samym nie odpowiada wymaganiom stawianym przez aktualne unormowania i nie zabezpiecza prawidłowego, skutecznego ścigania karnego.

¹³ W opartym na badaniach opracowaniu Instytutu Problematyki Przestępczości (R. Wnękowski, *Praktyka prokuratorskiego nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez organy Milicji Obywatelskiej*, Warszawa 1985) czytamy: „Z przedstawionych wyżej ustaleń wynika, że prokurator w większości przypadków — po otrzymaniu odpisu postanowienia o wszczęciu dochodzenia — oczekiwał na akt zakończonego dochodzenia, nie ingerując w tok prowadzonych dochodzeń i nie interesując się ich przebiegiem. W następstwie tego prokurator dowiadywał się o przebiegu dochodzenia dopiero po otrzymaniu aktu z wnioskiem o wniesienie aktu oskarżenia lub o przedłużeniu dochodzenia lub też w innych przypadkach nadesłania aktu z inicjatywy organów Milicji Obywatelskiej, np. z wnioskiem o zastosowanie aresztu tymczasowego”.

Na tym tle respondenci wytykają częstą przewlekłość i pobieżność wykonywanych czynności sprawdzających, a także późniejszych czynności procesowych, nieuzasadnione dokonywanie czynności nie cierpiących zwłoki (art. 267 k.p.k.), wszczynanie dochodzeń bez dostatecznej podstawy, pochopne niekiedy przedstawianie zarzutów, a więc kierowanie postępowań przeciwko określonym osobom; podnosi się przekraczanie kodeksowych oraz instrukcyjnych terminów.

Prokuratorzy skarżą się również na niewykonywanie, albo opieszałe lub nieprawidłowe wykonywanie przez MO ich poleceń — czemu nie mogą skutecznie przeciwdziałać, nie dysponując odpowiednimi środkami egzekucyjnymi.

Wskazuje się dalej negatywny wpływ na poziom prowadzonych postępowań i skuteczność nadzoru prokuratorskiego, przyjętych kryteriów oceny pracy milicji oraz względów statystycznych. Wysuwane są zastrzeżenia co do poziomu przygotowania kadry MO do prowadzenia, a niekiedy także do nadzorowania postępowań przygotowawczych. Krytycznie na ogół ocenia się nadzór wewnętrzny MO.

Wśród przyczyn niedostatecznego nadzoru respondenci często wymieniają przeciążenie pracą, co wiąże się z rosnącymi zadaniami i równoległymi brakami kadrowymi w Prokuraturze i USW.

Są to tylko niektóre, ważniejsze uwagi krytyczne. Ich kumulacja spowodowana została w pierwszym rzędzie faktem, że respondenci oceniający nadzór nad dochodzeniem pozytywnie, z reguły ograniczali się do suchego stwierdzenia, nie komentując swego stanowiska. Ponadto — jak podawano wcześniej — w omawianych pytaniach kwestionariusza zawarta była prośba o wskazywanie ewentualnych mankamentów funkcjonowania nadzoru. Pamiętać wszakże trzeba, że na pełny obraz praktyki składają się również niemałe obszary dobrej, a niekiedy wzorowej działalności nadzorczej.

VII

Z przeglądu formułowanych przez respondentów wniosków i propozycji wynika, że — ich zdaniem — dla ulepszenia nadzoru powinny być spełnione określone warunki natury ogólniejszej oraz wprowadzone konkretne zmiany w obowiązujących przepisach i w praktyce, przede wszystkim następujące:

1. Zwiększenie liczebności kadry prokuratorskiej; podniesienie poziomu przygotowania kadry milicyjnej.

2. Rozciągnięcie realnego nadzoru na wszystkie przejawy działalności MO, unormowane w kodeksie postępowania karnego i odnoszące się do spraw prowadzonych w trybie dochodzenia zwyczajnego (a więc na czynności sprawdzające i na całe postępowanie przygotowawcze, łącznie z tzw. dochodzeniem w niezbędnym zakresie).

3. Nałożenie w związku z tym na MO ustawowego obowiązku niezwłocznego przekazywania prokuratorowi posiadanej informacji o przestępstwie i powiadamiania go o podejmowaniu czynności sprawdzających oraz czynności nie cierpiących zwłoki.

4. Skrócenie okresu przewidzianego w art. 259 k.p.k. dla czynności sprawdzających oraz ustanowienie w kodeksie krótkiego terminu dla czynności nie cierpiących zwłoki.

5. Przekazanie prokuratorowi decyzji o wszczęciu dochodzenia lub co najmniej wprowadzenie obowiązku akceptacji przez prokuratora tej decyzji — w terminie nie przekraczającym 3 dni.

6. Wzmożenie prokuratorskiej działalności konsultacyjnej, m. in. w odniesieniu do decyzji o przedstawieniu zarzutów; ogólnie — zacieśnienie kontaktów prokuratorów z funkcjonariuszami MO, także przez szkolenia, merytoryczne narady itp.

Postulaty tak ujęte są daleko idące i w części z pewnością dyskusyjne, uznać jednak trzeba, że zarysowane w nich kierunki rozszerzenia i pogłębienia nadzoru nad dochodzeniem — zasługują na aprobatę i poparcie.

Wpłynęło do Redakcji

„Folia iuridica”

w kwietniu 1986 r.

Katedra Postępowania Karnego

i Kryminalistyki UE

Janusz Tylman

DIE AUFSICHT ÜBER DAS ERMITTLUNGSVERFAHREN IN MEINUNGEN DER STAATSANWÄLTE

Die im Gesetzbuch bestimmten Formen der Aufsicht über das vorbereitende Verfahren umfassen viele Befugnisse des Staatsanwaltes, der sich unter anderen mit den Plänen dessen, der das vorbereitende Verfahren führt, bekannt machen kann, Weisungen hinsichtlich der Richtung des Verfahrens erteilen und die Vorlage der gesammelten Materialien verlangen darf. Er kann auch Beschlüsse und Verfügungen erlassen, abändern oder aufheben, an den Ermittlungshandlungen teilnehmen, diese persönlich durchführen oder die Sache an sich ziehen (Art. 292 § 1 StPO).

Deswegen erschien sich, dass man die Forschungen der staatsanwaltlichen Praxis prüfen soll, um die Meinungen der Staatsanwälte, die ihre Tätigkeit und Erfahrun-

gen betreffen, kennenzulernen. Die Untersuchungen wurden vom Autor im Jahre 1984 mit Hilfe eines namenlosen Fragebogens realisiert.

Dieser Fragebogen enthält 23 Fragen, welche 296 Staatsanwälte aus 147 Bezirksstaatsanwaltschaften aus aller wojewodschaften ausgefüllt haben. Die vorliegende Bearbeitung betrifft die Antworten auf zwei Fragen.

Erstens — ob der Beantwortende meint, dass die Praxis der staatsanwaltlichen Aufsicht in der untersuchten Phase des Verfahrens richtig ist; wenn er mit Praxis nicht einverstanden ist, soll er Nachteile und Ursachen erwähnen und vorschlagen auf welche Weise sie verbessern.

Zweitens — ob er meint, dass die Vorschriften der Strafprozessordnung auf eine ausführliche Weise den Bereich und Formen der staatsanwaltlichen Aufsicht bestimmen und ob er die Änderungen voraussieht.

Ungefähr 30% der Teilnehmer war der Meinung, dass die Aufsicht richtig ist. Die anderen beurteilen die staatsanwaltliche Aufsicht — auf verschiedene Weise die Missbilligung ausdrückend — negativ.

Im Aufsatz wurden in der Urfassung die wesentlichsten und charakteristischen Aussagen dargestellt; sie weisen darauf, dass:

1) in der Mehrheit von Strafsachen — dem Inhalt des Artikels 292 § 2 StPO zuwider — die staatsanwaltliche Aufsicht nicht das ganze vorbereitende Verfahren umfasst; die Respondenten stellen fest, dass in vielen Sachen die Entscheidung über die Verlängerung der Ermittlungen erste Erscheinung der Aufsicht bildet (nach Ablauf von einem Monat);

2) in zahlreichen Sachen die angefangene Aufsicht einen Stichprobencharakter oder nur formalen Charakter besitzt. Gleichzeitig ist das Ermittlungsverfahren manchmal ohne ausreichende Grundlage eingeleitet worden. Eilfertig ist die Darstellung der Vorwürfe, die Frist ist oft zu übertreten, die einzelnen Handlungen macht man langsam und oberflächlich.

Die Staatsanwälte beklagen sich über durch die Miliz Nichtvollziehung oder langsame und nicht richtige Vollziehung ihrer Aufträge. Auf das Niveau der durchgeführten Verfahren und Wirkung der Aufsicht haben die Kriterien der Arbeitsbeurteilung der Miliz und statistischen Rücksichten einen grossen Einfluss. Kritisch wurde die innere Aufsicht der Miliz beurteilt.

Um die Aufsicht zu verbessern, sollen nach Staatsanwälten folgende Forderungen realisiert werden:

1) Vervielfachung der Zahl von Staatsanwälten; die Erhöhung der Vorbereitung der Miliz;

2) die ganze reale Aufsicht über die Tätigkeit der Miliz übernehmen, besonders in den Sachen, die sich auf ordentliches Ermittlungsverfahren beziehen;

3) Auferlegung der Miliz der gesetzlichen Pflichten, dem Staatsanwalt alle Informationen über die Straftat unverzüglich erteilen;

4) die Übertragung auf den Staatsanwalt der Entscheidung über die Einleitung der Ermittlungen; mindestens soll diese Entscheidung vom Staatsanwalt akzeptiert werden.