

Sławomir Maciążek, *Le funzioni del pubblico ministero: Esperienza italiana e polacca a confronto. Normativa canonica, Pontificia Università Lateranense Piazza S. Giovanni in Laterano, 4, Roma 2001, ss. 232.*

Praca S. Maciążka obroniona została na Wydziale Obojga Praw Papieskiego Uniwersytetu Laterańskiego w Rzymie jako teza doktorska napisana została pod kierunkiem Vincenzo Scordamaglia – profesora prawa karnego porównawczego, a recenzentami pracy byli: Pierfrancesco Grossi – profesor prawa publicznego i Manuel Arroba Conde – profesor prawa procesowego. Z uwagi na charakter porównawczy pracy i wątki wyznaniowe zasługuje ona na prezentację w języku polskim.

Autor w rozprawie stawia sobie za cel przybliżenie i porównanie dwóch koncepcji „ministerstwa publicznego”, czyli prokuratury, we Włoszech i Polsce. Tezą pracy jest próba udowodnienia, iż instytucja ta we Włoszech, z racji swej oryginalności i dojrzałości rozwiązań prawnych, jest bardziej niezależna od innych ośrodków władzy, natomiast w Polsce, która dopiero wprowadziła ustrój demokratyczny, instytucja prokuratury jest wzorowana na koncepcji francuskiej i niemieckiej. Koncepcja włoska jest na tyle atrakcyjna w porównaniu z francuską czy niemiecką, że może posłużyć polskim rozwiązaniom prawnym za wzór większego uniezależnienia prokuratury od władzy wykonawczej. Porównanie z rozwiązaniami polskimi jest z kolei o tyle interesujące, że zarówno polska konstytucja (1997) jak i kodeks karny oraz kodeks postępowania karnego (1998) są aktami stosunkowo nowymi (*Introduzione*, s. 5-6). Instytucja „ministero pubblico” jest urzędem, który w

procesach karnych składa skargę (oskarża), „*il magistrato che nei processi penali sostiene l'accusa*”, zob. G. Devoto, G. C. Oli, *Vocabolario della lingua italiana*, Firenze 1980). Tak jest dzisiaj, ale w poprzednim włoskim kodeksie postępowania karnego instytucja *pubblico ministero* służyła poszukiwaniu prawdy (tzw. proces inkwizycyjny – *processo inquisitorio*), co oznaczało, że prokurator swojej działalności nie ograniczał tylko do funkcji oskarżyciela.

Autor ponadto przeprowadził próbę porównania instytucji prokuratora z terenu świeckiego prawa karnego (włoskiego i polskiego) z instytucjami ordynariusza i promotora sprawiedliwości w tym zakresie, funkcjonujących na terenie prawa kanonicznego. Należy więc stwierdzić, że w dotychczasowej literaturze prawnej nie ma monograficznego opracowania tej instytucji w aspekcie porównawczym. Zatem praca niewątpliwie stanowi nowość i z tej racji zasługuje na szczególną uwagę.

Na konstrukcję pracy składają się wprowadzenie, pięć rozdziałów, zakończenie oraz wykaz skrótów i bibliografii. Niezależnie od rozdziałów praca została podzielona na 13 paragrafów tematycznych. Taka praktyka jest niekiedy stosowana w opracowaniach włoskich.

We wprowadzeniu Autor zapoznaje czytelnika z celem badawczym i podaje krótką charakterystykę treści pracy. Niestety, nie ustosunkowuje się do źródeł i dotychczasowej literatury prawniczej dotyczącej tego przedmiotu, ani nie opisuje metody badawczej, jak to zazwyczaj oczekujemy w pracach dyplomowych.

Rozdział I, zatytułowany *La figura del pubblico ministero nelle disposizioni costituzionali* (s. 8-25), zawiera omówienie pojęcia „pubblico ministero” w konstytucjach Italii i Polski. Autor wychodzi od przedstawienia norm konstytucji włoskiej i polskiej w hierarchii źródeł prawa i zapowiada ewentualne propozycje *de lege ferenda* w odniesieniu do ustawodawstwa polskiego (s. 8-9). Następnie omawia zagadnienie autonomii i niezależności organów wyposażonych we władzę jurysdykcji sądowej w państwie (magistratura) i zwraca uwagę na nieostrość norm dotyczących *pubblico ministero*, jako części magistratury. Omawia zadania prokuratora przed wniesieniem skargi karnej i gwarancje niezależności *pubblico*

ministero. W trzeciej części tego rozdziału Autor przechodzi do omówienia prokuratury w prawie polskim bez szczegółowego omawiania Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Konstytucja polska z 1997 r. w przeciwieństwie do konstytucji z 1952 r. pomija w ogóle prokuraturę. Nie jest więc ona odtąd instytucją konstytucyjną. Konstytucja polska z 1997 r. w swoich przepisach w art. 173, mówiąc o sądach i trybunałach, pomija także potwierdzenie, że wymiar sprawiedliwości jest trzecią władzą. Ale analizując wyrażenie „wymiar sprawiedliwości” Autor podkreśla, że według prawa polskiego „Trybunały i sądy są władzą oddzielną i niezależną od innych” (art. 173). Niemniej zauważa, że ta niezależność odnosi się jedynie do sędziów (s. 23), i nie ma nigdzie mowy o *ministero pubblico*. Do sędziów zatem odnosi się zasada niezawisłości. Wprawdzie w konstytucji polskiej przewidziano organ kolegialny *Krajowa Rada Sądownictwa*, ale chodzi tu o sądownictwo w rozumieniu wymiaru sprawiedliwości, a nie nadzoru nad jego wymiarem. Samo słowo „krajowa lub narodowa”, a nie „najwyższa”, zdaniem Autora pozbawia ją władzy decyzyjnej, więc jest ona jedynie organem doradczym. Dla przykładu *Krajowa Rada Sądownictwa* nie powołuje sędziów, ale czyni to prezydent po wysłuchaniu jej zdania (art. 179 konstytucji).

W rozdziale drugim Autor omówił funkcje *ministero pubblico* w ustawodawstwie włoskim (s. 26-64) w fazie dochodzeniowej, w fazie wniesienia skargi karnej i w fazie procesu sądowego. W szczególności ukazał jego funkcje w kontekście innych podmiotów biorących udział w postępowaniu dochodzeniowym, tj. policji sądowej (*polizia giudiziaria*) i sędziego (*del giudice*), a także strukturę wewnętrzną prokuratury i jej zadań w odniesieniu do konstytucyjnego nakazu obowiązku wniesienia skargi karnej. W tym kontekście prześledził uprawnienia Prokuratora Republiki (*Procuratore della repubblica*), Prokuratora Generalnego Republiki (*Procuratore generale della repubblica*), Prokuratora Sądu Apelacyjnego, a także Narodowej Agencji Antymafijnej (*Direzione nazionale antimafia*). Pragnął w ten sposób ukazać aspekty koordynacji wstępnego postępowania dochodzeniowego. Omówił też przypadki, kiedy winna być wniesiona z urzędu skarga karna przez *ministero pubblico* (s. 29 nn.). Po omówieniu fazy dochodzeniowej Autor

przedstawił różne formy udziału *ministero pubblico* w fazie procesowej (s. 53-63).

Trzeci rozdział pracy (s. 65-89) poświęcił Autor omówieniu instytucji *ministero pubblico* w prawie polskim. W przepisach Konstytucji polskiej taka instytucja nie istnieje, ale jej początki, jako prawa fundamentalnego, ustrojowego, były tworzone już w roku 1985, a potem w latach 1994 i 1999. Dlatego Autor zauważa, że w swoich badaniach z przykrością musiał się oprzeć nie na prawie obowiązującym, ale na prawie z 1985 i 1965 r. (s. 65-66). Według art. 1, § 1 ustawy z 1985 r. o prokuraturze, art. 1. 1: *Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*. W ustępie 2 czytamy: *Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości* (tekst jednolity Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 z późn. zm). Wynika więc jasno, iż prokuratura jest częścią władzy wykonawczej. Prokurator w Instytucie Pamięci Narodowej, zdaniem Autora, także podlega pośrednio prokuratorowi generalnemu. Tymczasem problemem istotnym jest fakt, że prokurator generalny będąc najwyższym organem prokuratury, jest ministrem sprawiedliwości. Innymi słowy władza administracyjna (rząd) pełni funkcję prokuratorską. Autor szczegółowo omówił funkcje prokuratury, jej prawa i obowiązki na różnych szczeblach działania, wytykając zależność władzy sądowniczej od władzy administracyjnej. Następnie nawiązał do prawa z 1967 r., które paradoksalnie dawało prokuratorowi generalnemu przynajmniej formalną niezależność.

W rozdziale IV (s. 95-171) – najobszerniejszym – Autor szczegółowo omówił funkcje prokuratora generalnego według polskiego kodeksu karnego we wszystkich fazach postępowania: przygotowawczej i procesowej, łącznie z fazą apelacyjną.

Wreszcie rozdział V (s. 172-219) zawiera próbę porównania norm prawa cywilnego włoskiego i polskiego w odniesieniu do prokuratury z normami prawa kanonicznego w omawianym przedmiocie. W celu zrozumienia istotnej w życiu Kościoła funkcji ordynariusza, wyposażonego we władzę sądowniczą i nadzorczą nad

wymiarem sprawiedliwości, Autor przeprowadził wywód na temat jego władzy, szczególnie w kanonicznym prawie karnym. Następnie omówił instytucję inwestygatora w dawnym prawie kanonicznym i przeprowadził poszukiwanie powiązań i wzajemnych relacji między tymi dwoma podmiotami władzy. Z kolei omówił funkcje ordynariusza w roli oskarżyciela publicznego i w roli sędziego w procesie karnym administracyjnym. Autor szuka też podobieństw między promotorem sprawiedliwości w prawie kanonicznym i funkcjami prokuratora w prawie świeckim. W konkluzji przeprowadził próbę wyciągnięcia wniosków w aspekcie porównania tych instytucji prawa świeckiego z instytucjami prawa kanonicznego.

Należy krytycznie stwierdzić, że z punktu widzenia natury Kościoła, różnych celów obu społeczności: państwowej i kościelnej, chociaż obie służą dobru człowieka i winny szanować jego prawa, wywody te, bez szerszego omówienia istoty Kościoła jako instytucji Bosko – ludzkiej, wydają się nie skoordynowane z całością pracy. Można mówić jedynie o pewnych analogiach obu systemów prawnych, tj. świeckiego i kanonicznego, i dlatego takie dywagacje wydają się nieco na wyrost. Owszem, wśród niektórych kanonistów pojawia się tendencja przenoszenia instytucji prawa świeckiego na teren kanonistyki, ale jest to dopuszczalne, jak się wydaje, tylko w przypadkach, gdy oba systemy prawne mają wspólne korzenie w prawie rzymskim lub naturalnym.

Aczkolwiek praca ma charakter głównie opisowy (mam tu na myśli wszystkie rozdziały pracy), to jednak zakończenie (s. 220-230) zawiera wnioski i własne przemyślenia Autora. Są one sprowadzone do kilku zagadnień dotyczących porównania koncepcji prokuratury we Włoszech i Polsce: koncepcje konstytucyjne, faza dochodzeniowa i etap sądenia spraw. Autor wskazuje, że już na poziomie konstytucyjnym prokuratura jest instrumentem polityki rządu, nie ma zapewnienia nieodwołalności, ma charakter hierarchiczny, a więc nie ma mowy o niezawisłości (*indipendenza*). *De lege ferenda* widzi konieczność oddzielenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, przywrócenia właściwej roli prokuratorowi generalnemu przez powołanie organu kolegialnego, osłabienia ustroju hierarchicznego prokuratury, i wreszcie proponuje

całkowitą reformę przez wprowadzenie nieusuwalności prokuratorów itp.

Zaprezentowana praca, aczkolwiek nie pozbawiona braków, głównie natury formalnej, niewątpliwie nosi cechy dobrej monografii. Porusza zagadnienie bardzo istotne w prawie karnym włoskim i polskim w zetknięciu się z normą zupełnie innego systemu prawa, a mianowicie prawa kanonicznego. Precyzyjne i jednocześnie bardzo subtelne dystynkcje i porównania prowadzone w dwóch systemach prawa włoskiego i polskiego sprawiają, że praca stanowi dobre studium teoretyczne. Nie sądzę jednak, aby było możliwe jakiegokolwiek przełożenie wniosków Autora na system polski, przynajmniej bez poważnych zmian systemu naszego ustawodawstwa.

Henryk Misztal