

Prof. dr hab. Jan Barcz  
Kierownik Katedry Prawa  
Międzynarodowego i prawa UE  
Kolegium Prawa  
Akademia Leona Koźmińskiego  
[jbarcz@hotmail.com](mailto:jbarcz@hotmail.com)

**Ocena**  
rozprawy doktorskiej Pana mgr Piotra Turka

**„Pozycja i funkcjonowanie prokuratury w standardach prawnych  
Rady Europy” (s. 310)**

**1. W sprawie tematu rozprawy**

Podjęcie tego tematu przez Doktoranta uważam ze wszech miar za uzasadnione i ważne.

**Po pierwsze** – z ustrojowego punktu widzenia: ostatnie lata wykazały, że nawet w państwach o wydawałoby się ustabilizowanej demokracji (będących członkami takich organizacji jak Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki) narastają problemy z praworządnością.

**Po drugie** – identyfikacja takich problemów koncentruje się wokół zagadnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziego (ma to bowiem zasadnicze znaczenie dla – na przykład w odniesieniu do Unii Europejskiej – sprawnego działania unijnego rynku wewnętrznego), w cieniu natomiast pozostaje kwestia niezależności i bezstronności oraz innych zasad działania prokuratury, choć sprawy te mają istotne znaczenie z punktu widzenia praworządnego państwa z niezależnym wymiarem sprawiedliwości.

**Po trzecie** – zasadne było sięgnięcie do dorobku Rady Europy w celu identyfikacji standardów odnoszących się do pozycji i funkcjonowania prokuratury; jest to organizacja międzynarodowa zajmująca się przestrzeganiem praw człowieka (a przede wszystkim o to chodzi przy rozpatrywaniu pozycji i funkcjonowania prokuratury w nowoczesnym państwie demokratycznym), powiązana z Europejską Konwencją Praw

Człowieka, na mocy której działa sąd międzynarodowy (ETPCz), mający wielki wpływ na konkretyzację standardów praw człowieka i praworządności, organizacja kreująca inne umowy międzynarodowe (konwencje) o zasadniczym znaczeniu w tym obszarze, w końcu dysponująca różnego rodzaju strukturami (organami, komitetami, komisjami), odgrywającymi w kreowaniu standardów ochrony praw człowieka i praworządności wiodącą rolę.

Po czwarte wreszcie – rozprawa wypełnia lukę w literaturze naukowej (polskiej i międzynarodowej), mimo bowiem bardzo obszernej listy publikacji zarówno na temat samej Rady Europy, EKPCz i ETPCz jak i związanego z tym dorobku, brak było do tej pory pracy monograficznej oceniającej pozycję i funkcjonowanie prokuratury w świetle standardu praworządnego państwa. Recenzowana rozprawa „rozminęła” się co prawda z ostatnio wydaną, świetną monografią Jacka Barcika (*Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziego*, Warszawa 2019), niemniej w monografii tej nie zajmowano się odrębnie i w sposób szczególny pozycją i funkcjonowaniem prokuratury (w świetle ochrony praworządności).

Tak więc podjęcie przez Doktoranta tego tematu należy przyjąć z zainteresowaniem i satysfakcją. Tym bardziej że Doktorant został skonfrontowany z tematem badawczym trudnym, o dużym ładunku teoretycznym, wkraczającym w obszary różnych dziedzin nauki prawa – prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz – czego w zasadzie nie trzeba dodawać - o dużej aktualności i „wrażliwości” politycznej. Uprzedzając konkluzję końcową chciałbym stwierdzić, że Doktorant dobrze poradził sobie z tymi wyzwaniem metodologicznymi i merytorycznymi, przedkładając rozprawę dobrze napisaną, z ciekawymi, solidnie uzasadnionymi tezami, o dużym znaczeniu również dla praktyki ustrojowej.

## **2. Cel rozprawy, szczegółowe problemy badawcze i hipotezy rozprawy oraz jej struktura**

Doktorant podzielił rozprawę na trzy części, które z kolei podzielone są na rozdziały (oznaczone dużymi literami arabskimi), a te na punkty (oznaczone małymi literami arabskimi).



**Część I** (*Uwarunkowania międzynarodowoprawnej standaryzacji prokuratury*, strony 16-77), obejmuje dwa zasadnicze kompleksy problemów: interesująco przeprowadzane badania porównawcze (rozdział B), ukazujące status ustrojowy polskiej prokuratury na tle rozwiązań w wybranych państwach europejskich (dobór tych przykładów nie budzi moich zastrzeżeń – z jednej strony Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania, z drugiej – Związek Radziecki, a obecnie Federacja Rosyjska); oraz (rozdział C) ukazanie przedmiotu badawczego w świetle określonych uwarunkowań wynikających z prawa międzynarodowego; Doktorant zidentyfikował w tym rozdziale najważniejsze obszary regulacji, mające wpływ na określenie międzynarodowego standardu pozycji i funkcjonowania prokuratury (pomoc prawna, międzynarodowa ochrona praw człowieka, międzynarodowe trybunały karne, członkostwo państwa w organizacji międzynarodowej, w tym - w kontekście UE - Prokuratura Europejska i Europejski Nakaz Aresztowania - oraz międzynarodowe *soft law*). Klamrą spinającą wywody zawarte w tej części jest wniosek Doktoranta, iż co do zasady prawo międzynarodowe pozostawia państwom regulację pozycji i zasad funkcjonowania prokuratury, co nie oznacza jednak, że nie są one związane międzynarodowymi standardami odnoszącymi się do tych kwestii (zwłaszcza jeśli mają one charakter standardów prawnych).

**Część II** (*Organy standardotwórcze Rady Europy i ich kompetencje*, strony 78-112), obejmuje dwa zasadnicze rozdziały: w jednym (rozdział C) charakteryzowane są organy traktatowe Rady Europy, w drugim (rozdział D) organy pozatraktatowe. Te dwa rozdziały mają charakter przeglądowy, ale są niezbędne dla prawidłowego metodologicznego ujęcia rozważań w części III rozprawy. Są one poprzedzone ważnym dla całej rozprawy rozdziałem B (*Pojęcie standardu prawnego*), którego nie tyle wywody, co umiejscowienie może budzić pewne wątpliwości (wywody na ten temat raczej powinny zostać umiejscowione na początku rozprawy).

**Część III** (*Kształtowanie się standardów prawnych Rady Europy dotyczących prokuratury*, strony 113-293) jest najobszerniejsza i ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia tematu rozprawy. Doktorant podzielił tę część na trzy zasadnicze rozdziały: rozdział C – *Standardy zawarte w traktatach Rady Europy* (chodzi o EKPCz i szereg konwencji opracowanych pod auspicjami Rady Europy); rozdział D – *Standardy tworzone przez organy traktatowe Rady Europy* (główne miejsce zajmuje tutaj analiza orzecznictwa ETPCz) oraz rozdział E – *Standardy tworzone przez organy pozatraktatowe Rady Europy*. Rozdziały te

poprzedzone są rozdziałem B, w którym Doktorant analizuje *Standardy zawarte w powszechnym prawie międzynarodowym*.

Generalnie struktura rozprawy i tok wywodu jest prawidłowy i przejrzysty. Rozprawa rozpoczyna się *Wstępem*, w którym Doktorant objaśnia cele badawcze rozprawy i motywy podjęcia tematu oraz strukturę rozprawy. Cel rozprawy Doktorant precyzuje następująco: „... zidentyfikowanie oraz zbadanie tych standardów Rady Europy, które odnoszą się do pozycji oraz funkcjonowania prokuratury (...), ustalenie, jakie konsekwencje dla ustroju, kompetencji i sposobu działania prokuratury państw członkowskich wynikają z faktu ich przynależności do Rady Europy przy uwzględnieniu, że tworzone przez tę organizację standardy mogą oddziaływać również w przestrzeni prawnej inne niż prawo wewnętrzne jej państw członkowskich.” (s. 13).

Towarzyszy temu sformułowanie podstawowego pytania badawczego – zweryfikowanie, czy „dorobek prawny Rady Europy może choć częściowo wypełnić lukę normatywną jaka wynika z braku w niektórych państwach członkowskich (w tym w Polsce) uregulowań konstytucyjnych, które odnosiłyby się bezpośrednio do prokuratury, ograniczając swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie – zwłaszcza gdy chodzi o ... niezależność prokuratorską.”

Rozprawę wieńczy *Zakończenie*, sumujące podstawowe konstatacje. Dobrze o warsztacie naukowym Doktoranta świadczy to, że każda z części kończy się obszernym podsumowaniem.

Generalnie – jak wspomniałem – oceniam strukturę rozprawy jako prawidłową i przejrzystą. Tym niemniej nasuwają się pewne uwagi:

- pierwsza z nich odnosi się do *Wstępu*: jest on generalnie skonstruowany prawidłowo, niemniej zabrakło w nim jasnego sprecyzowanej hipotezy (hipotez) rozprawy, chyba że za taką uznać wspomniane wyżej generalne wyzwanie badawcze; zabrakło mi również sprecyzowania szczegółowych problemów badawczych; sprecyzowanie takie, bardzo interesujące, występuje w rozprawie, ale dopiero w *Uwagach ogólnych* do części III (s. 114);
- druga uwaga odnosi się do sposobu podsumowania wyników badań: jak zaznaczono, po poszczególnych częściach Doktorant zamieścił podsumowania (co należy ocenić pozytywnie), natomiast samo *Zakończenie* jest dosyć skrótowym ujęciem



wiodących konstatacji; zasadnicze wnioski natomiast zawarte są w obszernym *Podsumowaniu* (rozdział F) części III rozprawy;

- wiąże się to z uwagą trzecią, odnoszącą się do istotnych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi częściami rozprawy, jej część III liczy około 180 stron, znacznie ponad połowę objętości rozprawy; uwaga ta nie odnosi się do merytorycznego wyводу Doktoranta, lecz metodologicznego podziału materii; związane są z tym problemy przejrzystości wyводу – aż się prosi, aby najważniejsze rozdziały w części trzeciej miały „własne” podsumowania (ułatwiałoby to śledzenie argumentacji Doktoranta), a *Zakończenie* odnosiło się to hipotezy i szczegółowych problemów badawczych rozprawy.

Bardzo zachęcam Doktoranta to przemyślenia powyższych uwag, zwłaszcza gdyby rozprawa przygotowywana była do druku.

### **3. Zasadnicze problemy**

Tok wyводу Doktoranta jest dla mnie generalnie przekonujący, tezy jasne i dobrze uzasadnione, stawiane diagnozy w większości przypadków podzielam.

Do najciekawszych i najistotniejszych wniosków, będących wynikiem analizy Doktoranta zaliczyłbym bez wątpienia następujące:

- Doktorant przeprowadził interesujące badania porównawcze prokuratur (dobrze dobierając państwa), identyfikując główne problemy ustrojowe, następnie prawidłowo zidentyfikował obszary współpracy (regulacji) międzynarodowej, które stanowią tło dla analizy standardu Rady Europy w dziedzinie pozycji i funkcjonowania prokuratury, prawidłowo zidentyfikował organy traktatowe i pozatraktatowe Rady Europy, których działalność poddał następnie wnikliwej analizie w świetle głównego zadania badawczego rozprawy.
- Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza wnikliwa analiza EKPCz, orzecznictwa ETPCz i postanowień konwencji opracowanych w ramach Rady Europy, co ma zasadnicze znaczenie dla sprecyzowania standardów prawnych odnoszących się do pozycji i funkcjonowania prokuratury, na uznanie zasługuje również szczegółowa analiza aktów miękkiego prawa i różnego rodzaju innych zaleceń, przyjmowanych przez organy pozatraktatowe

Rady Europy, zwłaszcza Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (jedyną strukturę zajmującą się wyłącznie statusem prokuratury), Komisję Wenecką i grupę GRECO (sprawy korupcji).

- Doktorant przeprowadził wnikliwą analizę pojęcie standardu prawnego, zarówno w ujęciu teorii prawa, jak i teorii prawa międzynarodowego w szczególności. W przypadku poszukiwania standardu w dorobku Rady Europy, dotyczącego pozycji i funkcjonowania prokuratury, natknął się na poważny problem, wynikający z tego (co Doktorat skrupulatnie w wielu miejscach w rozprawie odnotowuje, zob. zwłaszcza s. 295), że jedynie niewielka część regulacji przyjętych w ramach Rady Europy, odnoszących się do pozycji i funkcjonowania prokuratury, ma charakter prawny; znakomita większość tego rodzaju regulacji ma charakter *soft law* lub – odwołując się do terminologii stosowanej przez K. Skubiszewskiego – charakter „postulatów, dążeń lub życzeń” (co nie znaczy, że w przyszłości nie mogących przekształcić się w normy prawne - zob. s. 85). Doktorant podjął próbę połączenia tych obu obszarów, proponując następujące pojęcie „standardu prawnego Rady Europy”: „... obowiązujący lub postulowany (pożądany) wzorzec postępowania wyartykułowany w sposób wyraźny bądź dorozumiany w traktatach oraz innych wiążących lub niewiążących aktach prawnych RE (...), przyjmowanych bądź wydawanych przez jej traktatowe i pozatraktatowe organy ...”. Doceniam analizę doktryny przeprowadzoną przez Doktoranta, niemniej uważam, że Doktorant bardziej prawidłowo powinien pisać generalnie o „standardzie” Rady Europy, podkreślając, że w skład tego standardu wchodzi elementy mające charakter prawny lub mające charakter *soft law* względnie postulatowo-życzeniowy. Wcale nie musi to oznaczać praktycznego osłabienia tych ostatnich: praktyka Komisji Europejskiej i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszące się do badania praworządności w państwa członkowskich UE wykazuje, że standardy o charakterze *soft law* odgrywają niezmiernie istotną rolę.
- Główną jednak zasługą Doktoranta jest – po przeprowadzeniu wnikliwej analizy działalności organów traktatowych i pozatraktatowych oraz postanowień konwencji przyjętych w ramach systemu Rady Europy - zidentyfikowanie standardów o charakterze prawnym i standardów o charakterze politycznym



odnoszących się do pozycji i funkcjonowania prokuratury. Doktorant umiejętnie wykazuje specyficzne połączenie dwóch zasadniczych problemów: z jednej strony okoliczności, że nie ma standardu międzynarodowego odnoszącego się do konkretnego ustrojowego kształtu prokuratury, a nawet nakładającego obowiązek powołania prokuratury (państwa zachowują w tej dziedzinie swobodę); z drugiej jednak strony, jeżeli w danym państwie ustanowiono prokuraturę (a tak jest we wszystkich państwach Rady Europy), to musi ona spełniać standard międzynarodowy, zwłaszcza zaś standard prawny dotyczący ochrony praw podstawowych, koncentrujący się - w odniesieniu do prokuratury – na jej roli jako oskarżyciela w sprawach karnych, nakazu działania w granicach prawa (również prawa międzynarodowego) i zasad obiektywizmu oraz niezależności, utożsamianej raczej z prawidłowo ujętą je autonomią prokuratury. Doktorant identyfikuje szereg standardów o charakterze zaleceń (dobrych praktyk) dotyczących różnych aspektów funkcjonowania prokuratury, mających charakter nakazów i zakazów (wskazując, że część z nich ma swoje umocowanie w atach prawnych względnie orzecznictwie ETPCz.).

- Interesujące są wnioski Doktoranta odnoszące się do dalszego kierunku ewolucji standardów Rady Europy dotyczących pozycji i funkcjonowania prokuratury; zasadnie zwraca on uwagę na to, że raczej nie ma co liczyć na traktatowy standard dotyczący ustrojowej i procesowej pozycji prokuratury (pewne następstwa mogą wynikać jedynie z ewentualnego „umiędzynarodowienia” dalszych przestępstw, a przykład w dziedzinie ochrony środowiska); natomiast można zakładać (zwłaszcza biorąc pod uwagę ewolucję orzecznictwa ETPCz) sprecyzowanie standardu skutecznego dochodzenia w przypadku naruszeń praw podstawowych oraz zawężenia możliwości arbitralnego działania prokuratury jako organu ścigania i oskarżyciela w procesie karnym (zwłaszcza zakazu arbitralnego zaniechania ścigania określonych kategorii przestępstw i sytuacji nękania kolejno wszczynanymi bezzasadnie postępowaniami przygotowawczymi); wspólnym mianownikiem byłoby umocnienie standardu nakazującego prokuraturze działanie w sposób bezstronny, praworządny i wolny od nieuzasadnionych wpływów wewnętrznych.

W sumie – z mojej ocenie – rozprawa wnosi istotny wkład w badania nad praworządnością demokratycznego państwa, a nad standardami

dotyczącymi pozycji i funkcjonowania prokuratury w takim państwie w szczególności. Demokratyczne państwo charakteryzuje się nie tylko tym, że przestrzega obowiązującego prawa, ale też tym, że respektuje w stopniu najwyższym dobre praktyki (ustalenia niewiążące prawnie), wypracowane w zaawansowanych wspólnotach międzynarodowych (a takim są Rada Europy, a przede wszystkim Unia Europejska).

Niezależnie jednak od generalnej pozytywnej oceny analizy i wniosków rozprawy, chciałbym wskazać na problem, który wymagałyby dyskusji i przemyślenia.

Tematem rozprawy są standardy Rady Europy dotyczące pozycji i funkcjonowania prokuratury, Doktorant słusznie jednak sięga do badań porównawczych (część I rozdział C), uwzględniając również standardy rozwijane w ramach prawa UE (analizuje w tym kontekście trafnie doświadczenia urzędu Prokuratury Europejskiej i instytucji Europejskiego Nakazu Aresztowania). Niemniej należy mieć na uwadze, że między systemem Rady Europy i Unii Europejskiej zachodzą szczególne związki (zwłaszcza w dziedzinie ochrony praw podstawowych) – znajdujące wyraz w „przenikaniu” się orzecznictwa ETPCz i TSUE oraz w zakładanym przystąpieniu UE do EKPCz. Stąd też można byłoby oczekiwać, że Doktorant podda analizie – z punktu widzenia tematu głównego swojej rozprawy – jeszcze co najmniej dwa obszary prawa UE:

1) Byłoby interesujące zbadanie – jakie wnioski można wyciągnąć dla pozycji i funkcjonowania prokuratury z najnowszego orzecznictwa (całkiem już obszernego) Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszącego się do niezależności sądu i niezawisłości sędziego jako podstawowego elementu zasady państwa prawa (przestrzegania praworządności);

2) Doktorant zasadnie identyfikuje obszar międzynarodowej „pomocy prawnej” jako dziedzinę, w której można poszukiwać standardów dotyczących pozycji i funkcjonowania prokuratury. Otóż w prawie UE, w dziedzinie określanej jako „Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”, znajdują się obszerne regulacje odnoszące się do współpracy sądów w sprawach cywilnych oraz wymiarów sprawiedliwości i policji w sprawach karnych. Zwłaszcza analiza tej drugiej dziedziny mogłaby przynieść interesujące wyniki.



#### 4. Technika pisania, dokumentacja i bibliografia

Rozprawa napisana jest językiem poprawnym, przejrzyste, nie odnotowałem rażących powtórzeń, niezręczności stylistyczne, czy innych błędów językowych. Być może przemyślenia wymagałby – w toku przygotowania rozprawy do druku – nieco „udziwniony” system oznaczania podziału rozprawy na części, rozdziały, punkt i podpunkty.

Doktorant wykorzystał, pisząc rozprawę, dobrze dobraną i obszerną literaturę naukową, również języku angielskim oraz – co jest istotne w kontekście tematu – w języku francuskim. Przy ewentualnym przygotowaniu rozprawy do druku niezbędne będzie sięgnięcie do wspomnianej na wstępie monografii J. Barcika oraz – w większym stopniu (co wiąże się z moją uwagą przedstawioną wyżej) – do literatury związanej kwestią niezależności sądownictwa państw członkowskich w świetle prawa UE (przede wszystkim w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE).

Doktorant wnikliwie skompletował dokumentację, niezbędną dla wsparcia swoich tez. Zwłaszcza dobrze dobrał i poddał analizie różnego rodzaju dokumentację o charakterze *soft law* oraz – co zasługuje na szczególne podkreślenie - orzecznictwo ETPCz.

#### 5. Wniosek końcowy

Zawarte w recenzji uwagi krytyczne i wskazania na problemy wymagające dyskusji, czy dalszego rozważenia nie umniejszają mojej pozytywnej oceny rozprawy Pana mgr Piotra Turka. Sugerował bym natomiast ich rozważenie w toku przygotowania rozprawy do druku.

Oceniam recenzowaną rozprawę jako interesującą, wartościową, poruszającą odważnie szereg kwestii istotnych z punktu widzenia teorii i praktyki prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego, mającą istotne znaczenie w świetle obecnego dyskursu politycznego.

Poza tym jest to praca w znacznej części nowatorska, po raz pierwszy w polskiej literaturze przedmiotu odnosząca się kompleksowo do problematyki pozycji i funkcjonowania prokuratury w świetle międzynarodowego standardu państwa praworządne.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż w mojej ocenie rozprawa Pana mgr Piotra Turka – „**Pozycja i funkcjonowanie prokuratury w standardach prawnych Rady**” – odpowiada wymaganiom określonym w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 1789 z późniejszymi zmianami) w związku z przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 20187, poz. 1669), a tym samym opowiadam się za dopuszczeniem do jej publicznej obrony.

Piaseczno, dnia 21 czerwca 2020 r.

